Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Comité des transports aériens
Air Transport Committee

Rapport final

du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports: Les services aériens des régions éloignées et du Nord sont-ils adéquats?

Canada

86-1030/

Commission canadienne des transports
Canadian Transport Commission

Ottawa (Ontario)
K1A 0N9

Le 18 mars 1985

L'honorable Jean Marchand, C. P.
Président
Commission canadienne des transports

Monsieur,

Vous trouverez ci-joint notre rapport final sur les services aériens exploités dans les régions éloignées et du Nord, comme suite au rapport sommaire que nous vous avions soumis le 13 novembre 1984.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Le commissaire et président,

(Signature)

Robert J. Orange

Le commissaire,

(Signature)

J.L. Bourret

Le commissaire,

(Signature)

D.H. Chapman

Canada

RAPPORT FINAL

DU COMITÉ DES TRANSPORTS AÉRIENS

DE LA COMMISSION CANADIENNE DES TRANSPORTS:

LES SERVICES AÉRIENS

DES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD

SONT-ILS ADÉQUATS?

(traduction)

Mars 1985

Original English text available
under the title: "Final Report
of the Air Transport Committee
of the Canadian Transport Commission
on the Adequacy of Air Services in
Northern and Remote Areas".

Premier tirage, mars 1985

Commission canadienne des transports
15, rue Eddy, 15e ét., Ottawa-Hull K1A 0N9

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1985
Numéro de catalogue TT52-9/1985F
ISBN 0-662-93133-5

Imprimé au Canada

AVANT-PROPOS

Au printemps 1984, le Comité des transports aériens a procédé à l'étude des affrètements intérieurs et des tarifs afférents à l'ensemble des services aériens exploités au Canada. Suite à cet examen et à la demande de résidents qui avaient reconnu la nature particulière de leur région, le Comité a chargé un deuxième panel de faire enquête sur les services aériens assurés dans les régions éloignées et du Nord. Au cours des mois de juin et juillet, le Comité a tenu des audiences dans dix-neuf collectivités, depuis Lourdes-de-Blanc-Sablon de la Basse-Côte-Nord jusqu'à Watson Lake et Dawson City au Yukon. Les parties intéressées qui y ont participé — administrations municipales, provinciales et territoriales, syndicats, groupes de consommateurs, particuliers et transporteurs aériens — se sont montrées très enthousiastes et positives, et leur participation s'est révélée très utile dans la rédaction des recommandations du rapport. Par ailleurs, nous tenons à remercier les employés de la Commission canadienne des transports, notamment MM. Richard Fosbrooke et Daniel Laprade de la Direction de la recherche, M. Paul Berlinguette du Comité des transports aériens, M^me^ Wendy Burnham des Services juridiques, M. Evan Browne de la Direction des communications, M^me^ Paulette Costello du Service de Traduction et M. Michel Traversy de la Division des publications, dont la collaboration au cours des audiences, des délibérations et de la rédaction du rapport a été grandement appréciée.

Le Comité reconnaît que la mise en oeuvre des recommandations visant à atteindre les buts et objectifs du rapport nécessitera l'appui et la collaboration non seulement du Comité des transports aériens mais aussi d'autres organismes et paliers de gouvernement ainsi que de l'ensemble de l'industrie du transport aérien. En s'occupant de ces questions dans le meilleur délai, les responsables contribueront à rehausser les sentiments d'équité et d'unité dont le Comité a été témoin dans chacune des collectivités qu'il a visitées au cours de l'étude.

Le commissaire et président,

Robert J. Orange

Le commissaire,

J.L. Bourret

Le commissaire,

D.H. Chapman

Canada

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS		1
Chapitre 1	**LES BASES DE L'ENQUÊTE**	17
	1.0 Introduction	17
	1.1 Plan du rapport	21
	1.2 Les services aériens dans les régions éloignées et du Nord: une description	22
Chapitre 2	**L'À-PROPOS ET LA QUALITÉ DES SERVICES AÉRIENS: QUELQUES CONSIDÉRATIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES**	29
	2.0 Introduction	29
	2.1 Vox populi	29
	2.2 Des perspectives nouvelles	32
Chapitre 3	**CONSIDÉRATIONS SUR LES COÛTS ET LES PRIX (TRANSPORTEURS OFFRANT DES SERVICES À HORAIRE FIXE)**	47
	3.0 Introduction	47
	3.1 La structure des tarifs aériens	47
	3.2 Le niveau des tarifs aériens	52
	3.3 Les tarifs aériens réduits	54
	3.4 L'interdépendance du transport des passagers et du fret	60
	3.5 Une remarque au sujet du transport du courrier	62
Chapitre 4	**LES SERVICES D'AFFRÈTEMENT**	65
	4.0 Introduction	65
	4.1 Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4)	65
	4.2 Regroupement des groupes de poids d'aéronefs	69
	4.3 Autres considérations	69
Chapitre 5	**SURVEILLANCE: LE PROCESSUS DE RÉVISION PERMANENTE**	71

Chapitre 6	LES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES	75
	6.0 Introduction	75
	6.1 Considérations générales	76
	6.2 Commentaires concernant les différents aéroports	77
APPENDICES		93
A	NORONTAIR	93
	A.1 Introduction	95
	A.2 Le "Northern Air Program"	95
	A.3 Les services de norOntair depuis 1975	98
B	LE PROGRAMME AMÉRICAIN DES SERVICES AÉRIENS ESSENTIELS ÉTABLI EN VERTU DE L'ARTICLE 419 DE LA LOI AIRLINE DEREGULATION ACT	105

LES SERVICES AÉRIENS DES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD SONT-ILS ADÉQUATS?

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Le Comité des transports aériens (CTA) chargé de cette enquête relative aux services aériens dans les régions éloignées et le nord du Canada a tenu des réunions publiques dans dix-neuf collectivités*. Ayant bénéficié des commentaires provenant de citoyens intéressés, des organisations dont ils sont membres, des administrations qui les gouvernent et des transporteurs qui desservent leurs régions, notre rapport aborde un certain nombre de préoccupations socio-économiques et s'est penché en particulier sur les solutions possibles et les moyens les plus efficaces de réduire le coût du transport aérien "à destination, en provenance et à l'intérieur" des régions éloignées et du Nord (c.-à-d. "dans" ces régions).

Après avoir réfléchi sur tous les éléments de preuve que nous avons lus et entendus, nous nous sommes aperçus que certains faits directeurs ressortaient clairement des présentations du public. Ces faits directeurs, que nous désirons mettre en lumière, sont les suivants:

1) Le ton de l'enquête, qui s'est retrouvé aussi dans toutes les discussions ultérieures, a été donné le premier jour à

---

* Ces localités sont les suivantes:

Phase 1
Lourdes-de-Blanc-Sablon
Goose Bay
Sept-Îles

Phase 2
Rankin Inlet
Baker Lake
Spence Bay
Coppermine

Phase 3
Fort Smith
Fort Simpson
Watson Lake
Dawson Lake
Inuvik

Phase 4
Thompson
Sioux Lookout
Moosonee

Phase 5
Kuujjuaraapik (Poste-de-la-Baleine, Great Whale)
Kuujjuaq (Fort Chimo)
Frobisher Bay (Iqaluit)
Pangnirtung

Lourdes-de-Blanc-Sablon, lorsque M. J. Moyen, directeur général du Centre de santé de la Basse-Côte-Nord, a déclaré que le transport aérien dans sa région est une nécessité et non un privilège. Le thème de la nécessité des services aériens dans les régions éloignées et du Nord est, à notre avis, une réalité indéniable; pour un grand nombre de collectivités, il n'y a pas d'autres moyens que de prendre l'avion pour a) rencontrer des amis, des parents et des collègues de bureau situés ailleurs au Canada, b) avoir accès aux installations médicales, et c) obtenir des provisions, des matériaux de construction et d'autres éléments essentiels.

2) Il existe un certain nombre de dénominateurs communs à la demande de services aériens dans toutes les régions éloignées et du Nord; cependant, la manière dont cette demande est satisfaite reflète sans doute la faiblesse, la fragilité et le caractère saisonnier d'un grand nombre de ces marchés et le degré de satisfaction des consommateurs varie donc d'une manière significative d'une région à l'autre.

3) Comparativement aux services aériens dans le sud du Canada, les services aériens dans les régions éloignées et du Nord sont indéniablement plus chers à assurer et les tarifs aériens sont ainsi plus coûteux; le coût élevé de transport constitue une source principale de préoccupation des habitants de ces régions.

4) En vue de répondre aux besoins de transport des habitants des régions éloignées et du Nord et de diminuer les coûts élevés de transport, certains transporteurs aériens offrant des services locaux ont introduit avec succès des programmes de tarifs aériens réduits conçus spécifiquement pour le milieu d'exploitation de ces régions; vu que des services à tarif comparable n'ont été introduits que récemment par les plus grands transporteurs aériens sur les principaux marchés du sud du Canada, il convient de noter et de louer ce progrès sur les marchés éloignés et du Nord. Nous notons cependant que les consommateurs ne sont pas tous conscients de ces nombreux tarifs aériens réduits offerts dans ces régions.

5) Dans le contexte de la commercialisation et de la prestation de services aériens dans les régions éloignées et du Nord, il est essentiel que les autochtones du Canada participent à ces activités aussi souvent que possible et qu'on leur fournisse les moyens de développer les compétences requises, ce qui n'est pas le cas actuellement.

6) L'état d'un grand nombre d'aéroports et, en particulier, le manque d'aides à la navigation et d'une infrastructure appropriées est un rappel flagrant de la nécessité d'élaborer un programme à long terme de développement des aéroports dans les régions éloignées et du Nord; ce n'est qu'en instituant

et en maintenant un tel programme qu'il sera possible d'élaborer, pour les habitants de ces régions, un réseau de transport aérien qui soit véritablement fiable et rentable.

La politique et la réglementation du transport aérien concernant les services aériens dans les régions éloignées et du Nord doivent continuer à être élaborées de sorte à profiter aux collectivités desservies et aux usagers de ces services et à encourager les transporteurs aériens à fournir un service adéquat et rentable. Compte tenu des difficultés posées fréquemment par l'exploitation de services dans ces régions, nous sommes d'avis que la meilleure façon de réaliser ces objectifs serait de recommander des solutions pour améliorer le service offert aux usagers, c'est-à-dire faciliter l'accès aux tarifs aériens les moins élevés possibles, diminuer le fardeau de réglementation qui pèse sur les transporteurs aériens et encourager la concurrence entre les transporteurs lorsque cela est possible.

En vue de réaliser ces objectifs, nous avons fait les recommandations suivantes:

Utilisation plus poussée des langues des autochtones

En vue de rendre les consommateurs plus conscients des services, nous encourageons les transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord d'utiliser les médias d'information en place et de faire appel aux groupes des collectivités locales pour annoncer leurs tarifs, les taux du fret et les horaires, afin de rejoindre le plus grand nombre possible d'autochtones dans leur langue. Parallèlement, nous recommandons que, relativement à ses services du Nord, la Société Radio-Canada réexamine sa politique relative aux questions qui présentent un intérêt pour ses auditeurs et téléspectateurs locaux — telles que les tarifs réduits et les horaires des transporteurs aériens disponibles dans ces régions — et lui recommandons d'être beaucoup plus accessible à ce qui constitue, en fait, un message d'intérêt public.

Nous sommes d'avis qu'il y a également une demande réelle d'information liée aux voyages transmise dans les langues des autochtones. Nous encourageons les transporteurs aériens à aider les autochtones à organiser leurs voyages en leur assurant, dans leur langue si possible, des services de réservation téléphonique et d'information sur les horaires et, dans leur langue encore, en leur fournissant de l'aide à l'aéroport pour l'enregistrement des bagages et en leur faisant part de messages pendant l'envolée.

Sécurité

Dans le but d'assurer la sécurité du public voyageur, nous recommandons que les transporteurs aériens, en collaboration avec la Réglementation aérienne (Administration canadienne des transports aériens), s'engagent à garantir que l'information fournie dans les situations d'urgence en vol, le cas échéant, soit donnée à bord de l'appareil dans la langue appropriée des autochtones.

Amélioration des chances d'emploi des autochtones

Il est nécessaire d'augmenter la participation des autochtones aux services aériens offerts dans les régions éloignées et du Nord. Parallèlement, il se peut que le nombre d'autochtones ayant la compétence nécessaire soit limité et qu'ainsi les transporteurs aériens éprouvent de la difficulté à augmenter leur taux de participation. De notre point de vue, une solution évidente pour améliorer les chances d'emploi des autochtones consiste à fournir de nombreux programmes de formation pertinents — y compris la formation sur le tas — subventionnés par Emploi et Immigration Canada. En outre, lorsqu'un programme plus conventionnel est requis, nous recommandons que les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que les services provinciaux de l'éducation envisagent de patronner conjointement ce programme à un établissement d'enseignement tel le Thebacha College de Fort Smith (T. N.-O.).

Subvention

Nous ne recommandons pas au gouvernement du Canada de concevoir ni de mettre en oeuvre un programme de subvention directe pour les services aériens des régions éloignées et du Nord.

Un bon nombre des programmes actuels de subvention aux services aériens actuellement en vigueur au Canada semblent offrir peu de motivation à la rentabilisation des services. À cet égard, nous recommandons que le gouvernement, de concert avec le CTA, entreprenne d'examiner le bien-fondé des subventions actuellement accordées à Quebecair et à Eastern Provincial Airways (EPA). Si l'on juge que ces subventions sont encore dans l'intérêt du public, un programme

de subvention, avec primes à la rentabilité, devrait alors être conçu en collaboration avec les administrations provinciales pertinentes.

Programme d'acquisition des biens immobilisés

Nous recommandons au gouvernement du Canada de travailler de concert avec l'entreprise privée en vue de diminuer les risques à court terme associés à la prestation de services aériens dans les régions éloignées et du Nord, en concevant et en mettant en oeuvre un programme vital de capital-risque pour le prélèvement des frais d'acquisition sur les premiers versements en vue de permettre aux transporteurs aériens de faire l'acquisition d'aéronefs appropriés. Si ce programme était mis en oeuvre, le CTA pourrait garantir que toute cette aide aux transporteurs aériens est reflétée dans les tarifs aériens et de fret ultérieurs, demandés aux habitants de ces régions.

Taxes, droits, frais, etc. du gouvernement

Tout en se disant préoccupés par le coût élevé des services dans les régions éloignées et du Nord, un grand nombre de transporteurs aériens et d'usagers ont noté que certains coûts (carburant, frais d'atterrissage et autres redevances d'usage réclamées aux aéroports) sont sous le contrôle des administrations fédérale et provinciales/territoriales. Si l'on faisait un effort concerté pour éliminer les droits, taxes et frais etc. du gouvernement réclamés aux aéroports dans les régions éloignées et du Nord, les frais de transport pourraient diminuer en tout de 15 à 20 %. À cet égard, nous suggérons au gouvernement fédéral d'envisager une diminution ou, de préférence, l'élimination des taxes de vente fédérales, des taxes d'accise et des taxes d'aéroport, le cas échéant, lorsqu'elles s'appliquent au prix du carburant acheté dans les régions éloignées et du Nord et recommande aux administrations provinciales/territoriales d'adopter des mesures similaires d'allégement fiscal. Nous proposons également d'éliminer tout à fait les frais d'atterrissage aux aéroports et la taxe canadienne sur le transport aérien, ce qui correspondrait à faire un pas de plus vers une diminution des frais payés par les compagnies aériennes.

Afin de garantir que le consommateur bénéficie sans délai de ces mesures, nous suggérons de confier au CTA la responsabilité d'étudier de près le dépôt des tarifs des transporteurs concernés afin que toutes les économies susceptibles de résulter de ces diminutions de coût profitent complètement et directement au consommateur.

Établissement général des prix

Nous recommandons au CTA de continuer à jouer un rôle actif dans la surveillance des tarifs et des services dans les régions éloignées et du Nord. Le CTA ne doit donc pas se limiter à l'examen des requêtes en obtention d'augmentations tarifaires en général, mais doit jouer un rôle proactif face aux préoccupations du public.

Tarifs réduits

Nous recommandons de donner aux transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord la même flexibilité pour réduire leurs tarifs que celle accordée aux transporteurs qui desservent le marché concurrentiel du sud du Canada.

Un grand nombre de participants a souligné l'importance du transport aérien comme moyen de visiter des amis et des parents, mais a indiqué que certaines conditions telles que l'achat anticipé du billet et les exigences de séjour minimum liées à des tarifs spéciaux ne sont pas compatibles avec le mode de vie des habitants de ces régions étant donné qu'elles entravent la liberté de voyager spontanément.

Dans cet esprit, nous encourageons l'adoption de pratiques d'établissement de prix par tous les transporteurs desservant les régions éloignées et du Nord et son approbation par le Comité des transports aériens (par exemple, la mise à la disposition de tous les habitants des tarifs sans réservation) en vue de faciliter le déplacement de personnes ayant une "communauté d'intérêt".

En ce qui concerne les voyages dans ces régions, nous encourageons les transporteurs à rendre accessible à tous les habitants des régions éloignées et du Nord tout l'inventaire des tarifs très réduits qu'ils offrent dans leur réseau.

Accès aux tarifs directs, aux tarifs communs et aux systèmes de réservation

Nous encourageons tous les transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord à demander des tarifs directs et communs et à en arriver à des arrangements conjoints de mise en marché qui représentent des économies importantes pour les consommateurs.

Nous encourageons tous les transporteurs aériens dans ces zones d'exploitation à faire l'acquisition d'un système informatisé de réservations et de le mettre en oeuvre; son implantation devrait permettre aux petits transporteurs de mieux prendre conscience de la capacité demandée et d'exercer sur elle un meilleur contrôle pour pouvoir informer les clients plus promptement et sans contredit de la disponibilité de sièges sur n'importe quel vol donné. En ce qui concerne le transport mixte (passagers/fret), il faudrait, dans la mesure du possible, essayer de mettre en place un système quelconque de réservations relativement à l'espace disponible pour le fret et le courrier afin que les passagers et le fret prioritaire puissent être transportés.

Services de fret

Nous recommandons que toutes les économies qui proviennent des programmes visant à réduire les frais de carburant, les redevances d'usage à l'aéroport, etc., soient également reflétées dans les futurs taux de fret applicables au mouvement des marchandises dans les régions éloignées et du Nord. On prévoit que ces programmes non seulement feront baisser les coûts de transport à la fois pour les passagers et le fret, mais aideront aussi quelque peu à stimuler l'expansion économique d'un grand nombre de ces régions.

Nous recommandons que le CTA continue à examiner de près toutes les futures requêtes en obtention d'une augmentation tarifaire liée au transport du fret pour garantir le bien-fondé des augmentations proposées.

Afin d'essayer d'atténuer le caractère unidirectionnel des expéditions de fret, un grand nombre de transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord ont introduit des taux spéciaux visant à stimuler le trafic à destination du Sud.

Nous encourageons tous les transporteurs aériens à adopter, et le CTA à approuver, des pratiques d'établissement de prix aussi novatrices en vue de stimuler le trafic du fret à destination du sud.

Transport du courrier

Depuis sa réorganisation comme société de la Couronne, Postes Canada a recommencé à négocier ses contrats de services postaux à destination des régions éloignées et du Nord dans le but d'utiliser, si possible, le transport de surface, qui est meilleur marché que les autres modes, et de diminuer les coûts de ses contrats actuels signés avec les transporteurs aériens. **Nous sommes fermement convaincus que les intérêts des collectivités ne devraient pas souffrir à la suite de cette nouvelle attitude de Postes Canada et, en conséquence, recommande que le gouvernement du Canada et Postes Canada se penchent attentivement sur les diverses options et conséquences que leurs actions, si elles ne sont pas coordonnées, pourraient hâter; la question devrait être envisagée dans le contexte du rôle de surveillance permanente de la Commission relativement à ces services aériens.**

Un aspect important a attiré notre attention. En effet, Postes Canada joue un rôle dans la distribution de produits alimentaires aux habitants des régions éloignées et du Nord dans tout le Canada. Nous observons que cette pratique est un moyen très efficace par lequel on peut diminuer le coût du transport des produits alimentaires à destination de ces régions.

La ligne de démarcation

Nous recommandons le maintien de la ligne de démarcation proposée séparant l'approche de réglementation applicable aux régions éloignées et du Nord de celle du sud du Canada; on devrait cependant y apporter au moins une modification: la partie de la ligne de démarcation qui figure à la frontière du Manitoba et de la Saskatchewan devrait être au 53^{e} parallèle nord plutôt qu'au 55^{e} parallèle nord afin d'inclure les collectivités du Manitoba qui se trouvent dans le Bouclier canadien.

Rôle de la concurrence:

1) Marchés intérieurs des régions éloignées et du Nord

Nous recommandons que toutes les requêtes d'exploitation de nouveaux services à taux unitaires offerts à longueur d'année dans ces régions continuent d'être évaluées selon les critères de la commodité et des besoins présents et futurs du public.

Les transporteurs aériens assurant des services à taux unitaires dans ces régions devraient continuer à jouir d'une forme limitée de protection de route les mettant à l'abri des activités des transporteurs offrant des services sans horaire fixe (affrètement). Cependant, pour encourager des pratiques raisonnables d'établissement des prix, nous recommandons que tout transporteur exploitant des services à taux unitaires qui jouit de la protection de route soit tenu de démontrer au CTA l'incidence que la suppression de cette protection pourrait avoir sur ses activités. Nous recommandons au CTA, lorsqu'il rendra son jugement, de faire ressortir avec plus d'intensité encore les avantages de la concurrence.

2) Marchés du Nord-Sud

Bien que nous ne préconisions pas une politique "à ciel ouvert" et que nous soyons préoccupés à juste titre par le maintien d'un service de très grande qualité à longueur d'année, nous sommes convaincus qu'il serait bon pour certaines collectivités des régions éloignées et du Nord (voir tableau) de recevoir un nombre limité de services additionnels à taux unitaires à destination et en provenance du sud du Canada, assurés par un autre transporteur et de prolonger de ce fait les avantages d'un marché concurrentiel. Nous suggérons que toutes les requêtes en obtention de ces nouveaux services aériens à taux unitaires, assurés à longueur d'année par un autre transporteur, à destination ou en provenance de ces points, soient autorisées par le CTA selon les critères de la commodité et des besoins présents et futurs du public, mais que le CTA insiste sur les avantages de la concurrence.

Nous recommandons que son approche de réglementation permanente des services aériens à taux unitaires à l'intérieur des régions éloignées et du Nord soit adoptée

Tableau

COLLECTIVITÉS DES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD QUI POURRAIENT BÉNÉFICIER DE SERVICES AÉRIENS À TAUX UNITAIRES ADDITIONNELS, À LONGUEUR D'ANNÉE, À DESTINATION ET EN PROVENANCE DE POINTS DU SUD DU CANADA, ASSURÉS PAR D'AUTRES TRANSPORTEURS AÉRIENS*

Dawson Creek (C.-B.)

Fort McMurray (Alb.)

Fort St. John (C.-B.)

Frobisher Bay (T. N.-O.)

Goose Bay (T.-N. et Labr.)

Grande Prairie (Alb.)

Inuvik (T. N.-O.)

Sept-Îles (Qc)

Thompson (Man.)

Wabush (T.-N. et Labr.)

Whitehorse (Yuk.)

Yellowknife (T. N.-O.)

* Y compris les collectivités comme Sept-Îles, Wabush et Whitehorse qui sont actuellement desservies par deux principaux transporteurs à taux unitaires du Sud.

lorsqu'une collectivité qui reçoit actuellement des services aériens directement du Nord-Sud n'est pas sur la liste des marchés possibles où s'exercera une concurrence accrue de services à taux unitaires.

L'élargissement du cadre de cette approche particulière, qui recommande plus de concurrence pour les nouveaux services à taux unitaires additionnels assurés à longueur d'année sur d'autres marchés des régions éloignées et du Nord, devrait être examiné dans le contexte du rôle de surveillance permanente de la Commission et institué lorsqu'il sera jugé réalisable de le faire.

La philosophie du "utilisez-le sinon vous le perdez"

Nous sommes attentifs au fait qu'un nouveau titulaire de permis ou bien un transporteur déjà autorisé peut ne pas faire un usage efficace de son permis. Dans de tels cas, nous recommandons d'enjoindre le transporteur de "justifier" pourquoi son permis ne devrait pas être suspendu ou annulé et d'accorder un permis à un autre transporteur si, de l'avis du CTA, le titulaire de permis pour des services à taux unitaires n'a pas maintenu toute l'année un niveau de service raisonnable à la collectivité.

Suppressions de services

Lorsqu'un transporteur aérien autorisé donne avis qu'il a l'intention de se retirer du marché des régions éloignées et du Nord, il faudrait qu'il en avise le CTA et les collectivités en question au moins 60 jours à l'avance. En supposant que le service est requis de façon continuelle, nous recommandons au CTA d'annoncer à grand renfort de publicité cette occasion de fournir un service duquel un transporteur autorisé désire se retirer et, le cas échéant, de solliciter activement des requêtes en vue de fournir le service.

Marche à suivre pour le dépôt de requêtes en obtention de permis

Nous sommes d'accord avec les suggestions qui nous ont été faites par les transporteurs aériens selon lesquelles le CTA devrait continuer de simplifier les procédures actuelles de dépôt de requêtes en obtention de permis et d'accélérer le traitement; de plus, à cet égard, nous faisons référence à l'audience tenue récemment concernant les questions d'affrètement intérieur et de

tarifs aériens dans le sud du Canada et aux propositions du CTA relatives à ces mêmes suggestions.

Restrictions relatives aux permis

Nous avons reçu des requêtes de certains transporteurs aériens nous demandant de faire examiner par le Comité les diverses restrictions imposées aux permis actuels de desserte des régions éloignées et du Nord. **Nous recommandons au CTA d'accepter les requêtes qui font état de préoccupations spécifiques relatives aux restrictions figurant aux permis de transporteurs aériens desservant ces régions et d'examiner la nécessité de telles restrictions dans le cadre d'un milieu d'exploitation plus concurrentiel.**

Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4)

Nous sommes d'avis que le concept qui vise à protéger la base d'un transporteur d'affrètements en exigeant d'un transporteur basé ailleurs d'imposer une surtaxe obligatoire qui n'a rien à voir avec le travail réel accompli et qui pénalise l'usager du service d'affrètement, est en principe injuste et sa mise en application est peu réaliste. En conséquence, nous **recommandons la suppression du Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4).**

Protection de la base des transporteurs d'affrètements

Le premier objectif d'un petit affréteur est de répondre aux besoins de transport aérien de la localité citée dans son permis. **Afin d'éviter que la politique sur la délivrance de permis d'exploitation à partir d'une base d'aéronefs à voilure fixe, pour les transporteurs d'affrètements des régions éloignées et du Nord, ne perde toute signification, nous recommandons qu'un certain degré de protection et d'exclusivité soit accordé aux transporteurs aériens d'affrètements des groupes A à E au moyen d'une protection de base réglementaire.** Ainsi, un transporteur aérien autorisé à assurer des services d'affrètement au moyen d'aéronefs à voilure fixe, classés dans un groupe de poids précis, à partir d'une base déterminée des régions éloignées et du Nord, aurait le droit exclusif d'affrètement du trafic à partir de cette base. Si un autre affréteur (classe 4) désire embarquer des passagers ou des marchandises en utilisant des aéronefs du même groupe que celui du

transporteur autorisé à cette base, il faudrait qu'il détienne une autorisation écrite de ce transporteur.

Si un accord de suppression de cette protection de base ne peut être conclu entre la requérante et le transporteur d'affrètements à qui appartient la base en question, le différend sera soumis au CTA. Le transporteur autorisé à desservir la base devra démontrer au Comité l'incidence que la suppression de cette protection pourrait avoir sur ses activités. En rendant son jugement, nous recommandons au CTA de faire ressortir les avantages de la concurrence.

Délivrance de permis aux transporteurs d'affrètements

Nous recommandons qu'après avoir répondu aux critères de la commodité et des besoins présents et futurs du public, les transporteurs d'affrètements titulaires d'un permis d'utilisation d'aéronefs des groupes A, B ou C soient dispensés de l'obligation de se conformer à toutes les exigences, sauf aux exigences financières, d'assurance, opérationnelles et de propriété, lorsqu'ils déposent des requêtes ultérieures d'exploitation de services au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes A à C pour lesquels ils n'ont pas obtenu de permis antérieurement.

Exigences concernant la préparation de rapports et les conditions de voyage

Nous recommandons au CTA de revoir ses procédures en vue d'assouplir les exigences concernant la préparation de rapports de statistiques aériennes des transporteurs offrant des services à taux unitaires et d'affrètement. Nous recommandons également que le CTA consulte les transporteurs aériens, les organisateurs de voyages et le grand public et qu'il donne suite à leurs suggestions concernant:
1) le travail administratif considérable et obligatoire lié à l'exploitation de vols d'affrètement à réservation anticipée et de vols d'affrètement pour voyage tout compris; et 2) les conditions de voyage liées aux types d'affrètement précités y compris la pertinence de l'exigence d'un séjour minimum pour les marchés touristiques comme ceux de la chasse et de la pêche.

Surveillance

En annonçant la nouvelle politique aérienne du Canada, le ministre des Transports d'alors avait déclaré, relativement aux régions éloignées et du Nord: "Il faut toutefois que la CCT tienne régulièrement des audiences sur l'à-propos des services et suive de plus près la performance des transporteurs qui oeuvrent dans cette partie du système pour veiller à ce qu'ils desservent leur public au meilleur de leurs capacités"*. Ce sentiment était partagé par le public de ces régions.

Pour instituer ce processus de surveillance, nous recommandons: 1) qu'un nombre de secteurs spécifiques de surveillance soit désigné**; 2) que pour chaque secteur de surveillance, le CTA nomme un commissaire particulier et des employés de la Commission qui, de concert avec les représentants désignés par les administrations provinciales/territoriales, formeront un comité de coordination; 3) que chaque comité de coordination garantisse la mise en place d'un processus d'examen permanent et que les réunions publiques sur l'à-propos et la qualité des services aériens dans le secteur de surveillance soient tenues a) au moins tous les deux ans, b) dans des lieux accessibles aux collectivités du secteur, et c) à des dates qui conviennent à tous les habitants de ces collectivités; et 4) qu'à la fin des séances publiques de chaque secteur de surveillance, le comité de coordination s'assure qu'un rapport pertinent sur l'à-propos et la qualité des services aériens soit préparé et présenté au CTA (et si le Président de la Commission le juge approprié, le rapport peut être transmis au ministre des Transports) pour l'examiner et y donner suite au besoin.

---

* M. L. AXWORTHY, ministre des Transports, Nouvelle politique aérienne du Canada, Ottawa, 10 mai 1984, p. 6.

** Pour les régions éloignées et du Nord, les secteurs de surveillance seraient les suivants: la Basse-Côte-Nord et le Labrador; le Nouveau Québec, l'Île de Baffin et les îles de l'extrême Nord et de l'Est de l'Arctique; le nord du Manitoba et de l'Ontario; la région de Keewatin et de Kitikmeot; le bassin hydrographique du fleuve Mackenzie, le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan; le Yukon et le nord de la Colombie-Britannique.

Nous sommes d'avis qu'un processus de surveillance permanente peut aussi être utile aux services aériens offerts dans des régions spécifiques du sud du Canada et, à ce titre, recommandons que le CTA examine sa mise en place dans tous les endroits du sud du Canada où il serait utile.

Infrastructure des aéroports

Dans chaque localité que nous avons visitée d'un bout à l'autre du pays, divers représentants des collectivités, des transporteurs aériens et des administrations territoriales/provinciales ont expliqué en détail leurs problèmes et leurs préoccupations relativement à l'infrastructure des aéroports dans les régions éloignées et du nord du Canada. Après avoir entendu ce qui les inquiétait, nous avons conclu qu'il fallait examiner ces préoccupations et leur donner suite. **Partageant les inquiétudes de ceux qui se sont présentés devant nous, nous encourageons le ministre des Transports à continuer à subventionner le programme relatif aux installations aéroportuaires dans l'Arctique (ou un programme semblable) et à élaborer des moyens d'accès fiables aux régions éloignées et du nord du Canada. De notre avis, la construction de pistes d'atterrissage adéquates et d'une infrastructure d'aéroports, y compris la mise en place d'aides adéquates à la navigation aérienne à longueur d'année, etc., sont des démarches essentielles et primordiales à la réalisation d'un système de transport adéquat, fiable et bon marché à l'intention de ces collectivités. Nous incitons les diverses parties responsables de la mise en place et de l'entretien de l'infrastructure et des installations de l'aéroport, qui sont essentielles pour garantir l'accès aux aéroports à la plupart des collectivités de ces régions, à coordonner leurs activités pour en arriver à se mettre d'accord sur ce que constitue une infrastructure adéquate d'aéroports (longueur des pistes d'atterrissage, aides à la navigation, etc.).**

Chapitre 1

LES BASES DE L'ENQUÊTE

1.0 Introduction

Ce rapport présente les observations et les recommandations du Comité des transports aériens (CTA) chargé d'étudier la qualité des services aériens dans les régions éloignées et du nord du Canada. Il est le résultat de l'analyse des informations recueillies par le Comité au cours des audiences publiques tenues dans dix-neuf localités* de ces régions. Ces audiences, qui ont été regroupées en cinq "phases", ont permis de recueillir les opinions des citoyens intéressés, des organisations dont ils sont membres et des transporteurs aériens de ces régions ainsi que celles des gouvernements provinciaux, territoriaux ou des administrations municipales concernés. Ces témoignages, qui donnaient matière à réflexion, de même que les nombreux mémoires reçus par le Comité se sont avérés être une excellente source d'informations sur laquelle nous avons pu nous appuyer pour mener nos délibérations**. Nous remercions donc toutes les personnes qui ont donné de leur temps et de leur énergie pour participer à ces audiences et les assurons que nous

---

* Les localités suivantes ont été visitées au cours des différentes phases de l'enquête:

Phase 1
Lourdes-de-Blanc-Sablon
Goose Bay
Sept-Îles

Phase 2
Rankin Inlet
Baker Lake
Spence Bay
Coppermine

Phase 3
Fort Smith
Fort Simpson
Watson Lake
Dawson Lake
Inuvik

Phase 4
Thompson
Sioux Lookout
Moosonee

Phase 5
Kuujjuaraapik (Poste-de-la-Baleine, Grande-Baleine)
Kuujjuaq (Fort Chimo)
Frobisher Bay (Iqaluit)
Pangnirtung

** On trouvera dans le volume qui fait pendant à ce rapport des résumés des témoignages qui ont été présentés lors des audiences.

accorderons à leurs opinions toute l'attention qu'elles méritent lors de l'élaboration de nos recommandations.

La décision de procéder à cette enquête fait suite à la demande présentée au CTA par le ministre des Transports d'alors au sujet de la tenue d'audiences publiques sur les questions relatives aux tarifs aériens et aux services de transport aérien d'affrètements intérieur. Lorsque le Comité avait annoncé la tenue de ces audiences, vers la fin de 1983, les résidents des régions éloignées et du Nord avaient exprimé la crainte qu'une enquête menée à la grandeur du pays ne permette pas d'accorder toute l'attention nécessaire à certaines questions concernant plus spécifiquement leurs régions. Pendant qu'il tenait dans les dix provinces et dans les deux territoires du pays les audiences qui devaient l'amener à présenter un certains nombre de recommandations relativement au transport aérien au Canada*, le CTA en est arrivé à la conclusion que les régions éloignées et du Nord présentaient des particularités qui justifiaient un examen plus approfondi. Le CTA a donc décidé qu'une enquête sur les coûts du transport aérien dans les régions éloignées et du Nord serait effectuée aussitôt que possible après la série d'audiences tenues dans "l'ensemble du pays".

La nécessité d'une telle enquête a aussi été reconnue par le ministre des Transports d'alors lorsqu'il a annoncé sa nouvelle politique en matière de services aériens intérieurs**. Il a en effet décidé de limiter au Sud l'application des modifications proposées à la réglementation des activités des transporteurs aériens, jusqu'à ce qu'on ait déterminé si elles étaient aussi appropriées dans les régions éloignées et du Nord (le "Nord" et le "Sud" étant séparés et définis par une "ligne de démarcation"***). En limitant ainsi, possiblement de façon temporaire, l'application de la nouvelle politique aérienne jusqu'à ce que des renseignements plus pertinents aient été obtenus, la nécessité de répondre aux directives du ministre et d'examiner le coût du transport aérien dans les régions éloignées et du Nord dans un large contexte reflétant tous les facteurs

---

* Rapport provisoire du Comité des transports aériens de la Commission canadienne des transports sur les questions relatives aux affrètements intérieurs et aux tarifs aériens, Ottawa, 9 mai 1984.

** M. L. Axworthy, ministre des Transports, Nouvelle politique aérienne du Canada, Ottawa, 10 mai 1984.

*** La ligne de démarcation proposée par le ministre des Transports suit le 50^{e} parallèle de la côte est du Canada jusqu'à la frontière Ontario - Manitoba, puis traverse le Manitoba en diagonale et rejoint le 55^{e} parallèle nord à la frontière Manitoba - Saskatchewan. Elle suit ensuite le 55^{e} parallèle jusqu'à la côte ouest du Canada.

ayant rapport avec cette question nous semblait manifeste. En conséquence, relativement aux services aériens "à destination, en provenance et à l'intérieur" des régions éloignées et du Nord (c.-à-d. "dans" ces régions), l'enquête s'est proposé d'étudier, entre autres:

- l'offre et la demande de services aériens dans les régions éloignées et du Nord;
- les effets de la ligne de démarcation sur les activités des transporteurs aériens;
- le degré de concurrence nécessaire entre les transporteurs à taux unitaires et les entreprises d'affrètement;
- les critères utilisés pour déterminer les tarifs s'appliquant au transport des passagers et des marchandises, les raisons qui justifient ces tarifs et les pratiques reliées à l'offre, à la vente et à la promotion des tarifs des services de transport aérien;
- les modifications qu'il est nécessaire d'apporter à la réglementation, relativement aux différentes restrictions qui s'appliquent aux permis des transporteurs aériens; et
- la nécessité d'un processus de revue permanente des services aériens et la façon de le réaliser.

Au fur et à mesure que l'enquête progressait, il nous est apparu évident que les populations des régions éloignées et du Nord considéraient les audiences comme une occasion de faire part de tout ce qui les préoccupait relativement aux services de transport aérien. Cela nous a amenés à ajouter quelques questions à caractère socio-économique à la liste des sujets devant être étudiés:

- les langues employées pour vendre et assurer ces services;
- la façon dont les médias informent le public au sujet des tarifs aériens et des services de transport aérien offerts dans les régions éloignées et du Nord;
- la participation des autochtones aux activités de transport aérien;
- les besoins en matière de construction ou d'amélioration d'installations aéroportuaires et d'infrastructures connexes dans différentes localités; et
- les différents moyens de réduire les coûts du transport aérien et leur efficacité relative.

Lors de notre examen des témoignages reçus, quelques constantes se sont dégagées clairement des exposés et des mémoires que nous avons entendus ou lus:

1) Le ton de l'enquête, qui s'est retrouvé aussi dans toutes les discussions ultérieures, a été donné le premier jour à Lourdes-de-Blanc-Sablon, lorsque M. J. Moyen, directeur général du Centre de santé de la Basse-Côte-Nord, a déclaré que le transport aérien dans sa région est une nécessité et non un privilège. Le thème de la nécessité des services aériens dans les régions éloignées et du Nord est, de notre avis, une réalité indéniable; pour un grand nombre de collectivités, il n'y a pas d'autres moyens que de prendre l'avion pour a) rencontrer des amis, des parents et des collègues de bureau situés ailleurs au Canada, b) avoir accès aux installations médicales, et c) obtenir des provisions, des matériaux de construction et d'autres éléments essentiels.

2) Il existe un certain nombre de dénominateurs communs à la demande de services aériens dans toutes les régions éloignées et du Nord; cependant, la manière dont cette demande est satisfaite reflète sans doute la faiblesse, la fragilité et le caractère saisonnier d'un grand nombre de ces marchés et le degré de satisfaction des consommateurs varie donc d'une manière significative d'une région à l'autre.

3) Comparativement aux services aériens dans le sud du Canada, les services aériens dans les régions éloignées et du Nord sont indéniablement plus chers à assurer et les tarifs aériens sont ainsi plus coûteux; le coût élevé de transport constitue une source principale de préoccupation des habitants de ces régions.

4) En vue de répondre aux besoins de transport des habitants des régions éloignées et du Nord et de diminuer les coûts élevés de transport, certains transporteurs aériens offrant des services locaux ont introduit avec succès des programmes de tarifs aériens réduits conçus spécifiquement pour le milieu d'exploitation de ces régions; vu que des services à tarif comparable n'ont été introduits que récemment par les plus grands transporteurs aériens sur les principaux marchés du sud du Canada, il convient de noter et de louer ce progrès sur les marchés éloignés et du Nord. Nous notons cependant que les consommateurs ne sont pas tous conscients de ces nombreux tarifs aériens à prix réduit offerts dans ces régions.

5) Dans le contexte de la commercialisation et de la prestation de services aériens dans les régions éloignées et du Nord, il est essentiel que les autochtones du Canada participent à ces activités aussi souvent que possible et qu'on leur fournisse les moyens de développer les compétences requises, ce qui n'est pas le cas actuellement.

6) L'état d'un grand nombre d'aéroports et, en particulier, le manque d'aides à la navigation et d'une infrastructure

appropriées est un rappel flagrant de la nécessité d'élaborer un programme à long terme de développement des aéroports dans les régions éloignées et du Nord; ce n'est qu'en instituant et en maintenant un tel programme qu'il sera possible d'élaborer, pour les habitants de ces régions, un réseau de transport aérien qui soit véritablement fiable et rentable.

La politique et la réglementation du transport aérien concernant les services aériens dans les régions éloignées et du Nord doivent continuer à être élaborées de sorte à profiter aux collectivités desservies et aux usagers de ces services et à encourager les transporteurs aériens à fournir un service aérien adéquat et rentable. Compte tenu des difficultés posées fréquemment par l'exploitation de services dans ces régions, nous sommes d'avis que la meilleure façon de réaliser ces objectifs serait de recommander des solutions pour améliorer le service offert aux usagers, c'est-à-dire faciliter l'accès aux tarifs aériens les moins élevés possibles, diminuer le fardeau de réglementation qui pèse sur les transporteurs aériens et encourager la concurrence entre les transporteurs lorsque cela est possible.

1.1 Plan du rapport

Ce rapport traite des différentes questions qui ont été soumises à notre attention au cours des audiences que nous avons tenues dans les régions éloignées et du Nord. Il est divisé en un certain nombre de chapitres qui correspondent à autant de sujets, mais qui renvoient aussi les uns aux autres: nous considérons en effet que nos analyses et que nos recommandations sont intimement liées entre elles et ne doivent pas, par conséquent, être considérées de façon isolée.

Le chapitre 2 traite de différents facteurs sociaux et économiques qui ont une influence sur la qualité et sur le prix des services de transport aérien dans les régions éloignées et du Nord.

Les prix, et leurs rapports avec les coûts d'exploitation des transporteurs aériens qui offrent des services à taux unitaires dans ces régions, sont étudiés au chapitre 3, tandis que les effets de la réglementation sur les services d'affrètement le sont au chapitre 4.

Notre opinion relativement au besoin d'une revue permanente des services de transport aérien dans les régions éloignées et du Nord est exposée au chapitre 5.

Le chapitre 6 décrit les infrastructures et les installations aéroportuaires de différentes localités des régions éloignées et du Nord.

En plus de ces six chapitres, on trouvera à la fin du rapport deux appendices, qui décrivent brièvement le programme de norOntair mis au point par la province de l'Ontario (appendice A) et le programme de services aériens essentiels établi par le Civil Aeronautics Board lors de la déréglementation de l'industrie du transport aérien aux États-Unis (appendice B). Un autre volume, dans lequel sont résumés les témoignages présentés lors des audiences publiques et les opinions exprimées dans les mémoires qui nous ont été envoyés, fait pendant au présent rapport.

À titre d'introduction à la partie du rapport où sont exposées nos analyses et nos recommandations, on trouvera dans les pages qui suivent une description des conditions de l'offre et de la demande de services aériens dans les régions éloignées et du Nord. Nous espérons que cela permettra d'éclairer le contexte dans lequel les résultats de nos délibérations doivent être considérés.

1.2 Les services aériens dans les régions éloignées et du Nord: une description

Après avoir rencontré les usagers des services aériens, leurs représentants élus et les transporteurs aériens, et après les avoir entendus exprimer leurs préoccupations relativement au transport aérien dans les régions éloignées et du Nord, nous avons étudié les différents facteurs qui influencent l'offre et la demande de services aériens dans ces régions afin d'en arriver à des recommandations. D'une façon générale, nous avons constaté qu'alors que la demande présentait une certaine homogénéité partout dans les régions éloignées et du nord du Canada, l'offre variait énormément, et même à l'intérieur de sous-régions.

1.2.1 La demande

La demande de services de transport aérien dans les régions éloignées et du Nord comprend quatre grands éléments: 1) le ravitaillement des populations; 2) le transport des passagers (incluant aussi bien le transport des autochtones que les voyages d'affaires, les visites à des amis ou à des parents, etc.); 3) les services gouvernementaux (le service postal et les services de santé, et incluant l'évacuation des malades et des blessés); et 4) les activités d'exploration des industries pétrolière et minière ainsi que toute autre activité commerciale. Si beaucoup de ces éléments se retrouvent partout au Canada, les régions éloignées et du Nord se distinguent toutefois du reste du pays par la nature interdépendante de la relation entre les services voyageurs et marchandises et le rôle primordial que joue l'aéronef dans le transport des produits essentiels à la vie.

Les sommes provenant du transport du fret représentent une part importante des recettes des transporteurs aériens de ces régions, soit souvent plus de 40 % ou 50 %. En outre, comme ce

trafic des marchandises se fait surtout dans le sens Sud-Nord, les aéronefs doivent souvent repartir vers le Sud sans être chargés à plein, ce qui se reflète dans les coûts et les tarifs des transporteurs aériens.

Compte tenu des caractéristiques de ces marchés en matière de transport du fret, la demande liée aux activités d'exploration des industries pétrolière et minière présente un caractère encore plus spécialisé. Ces services de transport aérien, lorsqu'ils ne sont pas effectués par des aéronefs appartenant à une corporation, peuvent être surtout concentrés pendant les mois d'été et, par conséquent, présenter d'importantes variations saisonnières. À ce propos, les transporteurs aériens qui comptent sur ces activités saisonnières pour obtenir les revenus d'appoint dont ils ont besoin pour soutenir leurs activités régulières ont un peu d'appréhension à l'idée qu'on puisse déréglementer l'entrée et la sortie sur ces marchés. Ils craignent que le fait de permettre à certains transporteurs de n'offrir des services que pendant les périodes de pointe n'entraîne la suppression de services actuellement assurés tout au long de l'année. On devrait donc tenir compte de cette possibilité avant d'apporter quelque modification que ce soit au système de réglementation en vigueur. Les transporteurs ont toutefois répondu aux exigences du marché en offrant des services à taux unitaires, à des endroits où ceux-ci peuvent être maintenus, et des services d'affrètement bien adaptés à ces régions où la densité de la population est souvent très faible. Les services d'affrètement représentent une part importante des activités de nombreux transporteurs des régions éloignées et du Nord; ils comptent en général pour au moins 30 % de leurs revenus et même parfois pour la totalité, notamment dans le cas des plus petits transporteurs.

Les différences importantes que l'on observe relativement à la demande de transport aérien dans les régions éloignées et du Nord sont généralement reliées à la présence ou à l'absence d'autres modes de transport. Ainsi, le fait de pouvoir utiliser les services subventionnés de CN Marine pendant l'été réduit de beaucoup la dépendance des localités de la côte du Labrador à l'égard des services aériens qui leur sont fournis par des transporteurs tels Eastern Provincial Airways (EPA) et Labrador Airways, notamment en ce qui concerne le transport de certains produits. De même, le rôle essentiel du transport aérien devient moins important dans les régions qui sont aussi desservies par des services de transport routier (comme au Yukon et dans le bassin du fleuve Mackenzie) ou de transport par chemin de fer (comme dans le nord du Manitoba et de l'Alberta).

Là où l'avion est le seul moyen de transport qui soit disponible pendant toute l'année, le niveau de la demande est déterminé par des caractéristiques géographiques et socio-culturelles et par divers autres facteurs. De nombreuses localités (comme les villages des parties orientale et

occidentale de la région de Kitikmeot, les villages crees de la baie James et les villages inuits du Nouveau Québec et de la Terre de Baffin) ont entre elles des rapports d'interdépendance, fondés sur la proximité et sur des liens de parenté ou d'amitié, qui incitent leurs habitants à se visiter les uns les autres. Malheureusement, dans bien des cas, les revenus personnels disponibles modestes des habitants de ces localités ne leur permettent pas de payer les tarifs élevés que les transporteurs demandent. De plus, comme nous l'avait signalé M. D. Harvey, conseiller municipal du hameau de Coppermine, les coutumes de certains des habitants de ces régions ne les préparent pas à respecter certaines des exigences (les délais s'appliquant aux réservations, par exemple) auxquelles ils devraient se conformer pour pouvoir obtenir des tarifs réduits, à supposer qu'il y en ait. Enfin, le niveau de la demande est aussi influencé par la difficulté qu'ont les autochtones à recevoir des services dans leur langue de la part des transporteurs aériens; il en résulte qu'ils sont très mal informés des services et des prix qui sont offerts par certains des transporteurs aériens.

1.2.2 L'offre

Comme le suggèrent les paragraphes précédents, les transporteurs aériens des régions éloignées et du Nord font face à des conditions complètement différentes de celles qu'on retrouve dans le sud du Canada. Le climat rigoureux qui prévaut pendant la majeure partie de l'année fait augmenter les coûts d'exploitation (à cause du transport et de l'entreposage du carburant, des indemnités spéciales "du Nord" à verser aux employés, des coûts d'immobilisation et de maintenance plus élevés entraînés par l'usure plus rapide des aéronefs) ainsi que les risques de retards ou de déviations de vol. Les dérogations aux horaires sont la source de nombreuses frustrations pour les voyageurs. De plus, tel que nous allions le voir, ces problèmes sont encore aggravés par le fait que les infrastructures et les installations aéroportuaires sont souvent bien loin d'être adéquates, comme l'ont signalé transporteurs et consommateurs. Dans certains cas, les installations existantes obligent même les transporteurs à utiliser des aéronefs qui, autrement, ne seraient pas les plus appropriés. Les coûts supplémentaires que cela entraîne sont évidemment transmis aux consommateurs. D'autres insuffisances peuvent aussi faire augmenter les coûts. Ainsi, l'absence de feux ou de systèmes d'atterrissage aux instruments (ILS) ou des deux, à certains aéroports, forcent les transporteurs à réduire la fréquence de leurs vols (donc la durée d'utilisation de leurs appareils) pendant les périodes de mauvais temps ou d'obscurité prolongée qui sont caractéristiques du climat du Nord.

Faisant contraste avec une demande relativement homogène, les difficultés liées à une offre adéquate de services de transport aérien dans les régions éloignées et du Nord nous

permettent d'établir des distinctions entre les différentes régions considérées.

Les résidents de la Basse-Côte-Nord (de Sept-Îles à Blanc-Sablon) et du Labrador sont très insatisfaits de la qualité des services aériens qui leur sont offerts. M. P. Rivest, directeur du transport aérien au gouvernement du Québec, a reconnu que les horaires et les systèmes de réservations n'étaient pas toujours fiables, que les gens étaient souvent mal informés des retards ou des annulations de vol, que les vols de correspondance à Sept-Îles sont de piètre qualité et que les dispositifs de navigation et les installations aéroportuaires étaient dans un état peu satisfaisant. À ce sujet, M. J. Moyen, directeur général du Centre de santé de la Basse-Côte-Nord, nous a notamment informés de ce que l'absence d'ILS à l'aéroport de Blanc-Sablon, dont les installations médicales desservent toute la région, empêchait parfois d'amener à l'hôpital des blessés ou des malades ayant besoin de soins urgents. M. K. Nelson, secrétaire de mairie de Happy Valley-Goose Bay, a quant à lui évoqué les difficultés qu'il fallait affronter pour quitter le Labrador ou y venir. D'autres participants ont mentionné des expériences malheureuses relativement à la livraison du courrier ou au transport du poisson frais vers le sud du Canada et les États-Unis et, de ce fait, aider à la création d'emplois stables dans la région. L'absence de route et le caractère limité des services de CN Marine entraînant une dépendance presque totale à l'égard des services aériens, on comprend, d'après les exemples précédents, pourquoi les habitants de la Basse-Côte-Nord et du Labrador ne sont pas très heureux de l'état actuel du transport aérien. Nous croyons par ailleurs qu'étant donné que certains services aériens de la région sont subventionnés par les gouvernements du Canada et du Québec, l'efficacité économique de ces dépenses des derniers publics devrait être évaluée.

En ce qui concerne les services de transport aérien au Nouveau Québec et dans les îles de l'Arctique, nous avons entendu à la fois des louanges et des reproches, les résidents de la seconde de ces régions partageant notamment un certain nombre des préoccupations des habitants de la Basse-Côte-Nord et du Labrador. Beaucoup de personnes ont aussi parlé en bien des services qu'ils reçoivent des transporteurs aériens et ont souligné que First Air, en particulier, avait augmenté la fréquence de ses vols dans les localités de la Terre de Baffin. Nous avons aussi appris que First Air, afin de faciliter les correspondances, s'efforçait de coordonner ses horaires à ceux de Nordair, qui est le principal transporteur de la région en ce qui concerne les liaisons Nord-Sud. Il semble par contre qu'Air Inuit, Air Creebec et Nordair aient encore beaucoup à faire pour bien coordonner les arrivées et les départs de leurs appareils. On se préoccupe évidemment beaucoup du service postal. À ce sujet, nous avons pu nous rendre compte du rôle important que jouait Postes Canada relativement à la livraison de denrées alimentaires dans les régions éloignées et du Nord. Les

résidents ont aussi mentionné bien d'autres problèmes: l'état déplorable de plusieurs aéroports, la fréquence insuffisante des services, le fait que des denrées périssables soient souvent détériorées ou perdues et la discrimination dont seraient parfois l'objet les autochtones.

Nous croyons que ce dernier problème pourrait être relié à des difficultés de communications entre le personnel de certains transporteurs aériens et les autochtones d'un bout à l'autre des régions éloignées et du Nord. En effet, un nombre limité d'employés des transporteurs aériens ont une connaissance adéquate des langues autochtones. Par ailleurs, ces langues nous ont semblé être très peu utilisées dans les organes d'information, qu'il s'agisse de la télévision, de la radio ou des journaux. Cela explique pourquoi les habitants de ces régions sont souvent mal informés des services et des tarifs que leur offrent leurs transporteurs locaux et pourquoi les autochtones unilingues deviennent réticents et souvent anxieux à l'idée de prendre l'avion et de s'éloigner de leurs collectivités.

Le fait qu'on n'ait pas réussi à déterminer les besoins des autochtones et des autres résidents des régions éloignées et du Nord, et qu'on n'ait pas pris de mesures pour y répondre, est notamment illustré par la gamme très limitée de tarifs réduits offerts dans le Keewatin. Cette mauvaise coordination de l'offre et de la demande se reflète évidemment dans les statistiques de revenus et, bien que nous n'ayons pas le pouvoir d'exiger que des améliorations soient apportées à ce sujet, nous partageons le mécontentement des résidents à l'égard de l'état actuel des choses. Nous comprenons aussi les préoccupations exprimées autant par les consommateurs que par les transporteurs relativement à la nécessité d'acquérir du matériel plus moderne et plus rentable dans le but d'améliorer la qualité des services aériens. Nous avons aussi entendu parler dans ces régions de problèmes avec lesquels nous étions déjà très familiers, en ce qui concerne par exemple la fréquence des services, le transport des denrées fraîches et les améliorations qu'il faudrait apporter à différents aéroports de ces régions.

Toutes ces préoccupations font contraste avec celles des résidents du nord du Manitoba et du nord de l'Ontario, qui ont insisté sur la nécessité de s'assurer que l'application ailleurs au Canada de modifications à la politique régissant le transport aérien n'entraîne pas une détérioration des services et de leur qualité dans leurs régions*. Ce souci de conserver les

---

* L'existence de norOntair a eu une influence déterminante sur le niveau et sur la qualité des services aériens dans le nord de l'Ontario. Les activités de norOntair sont soumises à des critères particulièrement stricts, qui ont été établis par le gouvernement ontarien (voir appendice A).

services existants, et notamment ceux qui sont assurés par des aéronefs à réaction, est aussi partagé par les habitants des localités les plus importantes du bassin du fleuve Mackenzie (Fort Smith, Hay River, Inuvik). Par contre, beaucoup de petites localités, comme Lac la Martre, Rae-Edzo et Fort Providence, seraient plus que sati faites de simplement avoir un aéroport (ou au moins une piste d'atterrissage qui soit utilisable pendant toute l'année) qui leur permette d'obtenir certains des avantages dont jouissent tous les autres Canadiens (le service postal, par exemple).

Le gouvernement et les résidents du Yukon se sont dits satisfaits des efforts faits par Trans North Turbo Ltd. (Trans North Air), pour fournir des services fiables dans l'ensemble du territoire (la compagnie a commencé à assurer ces services avec de vieux aéronefs, mais elle les remplace graduellement par des appareils plus modernes). Cependant, les consommateurs du Yukon et du nord de la Colombie-Britannique ont aussi manifesté un certain mécontentement à l'égard des services offerts sur les lignes Nord-Sud; le grand nombre de vols retardés ou déviés, les difficultés qu'on rencontre lorsqu'on veux obtenir une correspondance ou faire confirmer une réservation et le fait que la fréquence des vols soit réduite l'hiver font des voyages en aéronef des aventures souvent désagréables.

Il y a toutefois un problème qui se pose par-dessus tout dans les régions éloignées et du Nord et qui est souligné autant par les transporteurs que par les usagers: le coût élevé du transport aérien. C'est sur cette question fondamentale et sur la façon dont les différents problèmes régionaux s'y rattachent que nous avons centré nos analyses et nos recommandations.

Chapitre 2

L'À-PROPOS ET LA QUALITÉ DES SERVICES AÉRIENS: QUELQUES CONSIDÉRATIONS SOCIALES ET ÉCONOMIQUES

2.0 Introduction

Dans le contexte de l'examen de la qualité des services aériens dans les régions éloignées et du Nord, les participants aux audiences publiques nous ont fait part de leurs suggestions relativement à la façon d'améliorer la qualité de ces services. On a aussi beaucoup parlé des effets que la nouvelle politique aérienne proposée pour le sud du Canada, qui a été publiée dernièrement, pourrait avoir sur les services aériens dans les régions éloignées et du Nord.

2.1 Vox populi

Comme on pouvait s'y attendre, on a manifesté un très grand désir de profiter des avantages que cette nouvelle politique pourrait apporter. Les Canadiens vivant au nord de la ligne de démarcation n'acceptent pas d'être traités comme des citoyens de seconde classe; ils veulent au contraire obtenir des services aériens améliorés et moins coûteux. D'un autre côté, la faiblesse du trafic et l'absence de solutions de rechange au transport aérien dans beaucoup de localités des régions éloignées et du Nord ont souvent conduit les intervenants à évoquer les conséquences négatives qu'avait eu pour certaines petites villes américaines la déréglementation du transport aérien aux États-Unis et, par voie de conséquence, à conclure que le maintien d'une certaine forme de réglementation serait nécessaire à bien des endroits. Conséquemment, plusieurs participants étaient d'avis qu'il est de la responsabilité de la Commission canadienne des transports et d'autres organismes des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux de veiller à ce que les résidents de la zone "réglementée": 1) ne soient pas exploités, ou mal servis, par des transporteurs aériens qui travailleraient à la fois dans la zone réglementée et dans la zone déréglementée, et 2) bénéficient des avantages qu'un accroissement de la concurrence pourrait entraîner.

2.1.1 Les gouvernements provinciaux, territoriaux et municipaux et les usagers des services de transport

Il n'est pas surprenant que tous les participants aux audiences n'aient pas été d'accord avec les généralisations qui précèdent; cela reflète peut-être la diversité des conditions et des besoins dans un pays aussi grand et varié que le Canada. Quant aux gouvernements des provinces et des territoires, leurs mémoires indiquent qu'ils favorisent un accroissement de la concurrence là où c'est possible (le gouvernement de Terre-Neuve

et du Labrador le propose pour certains services aériens fournis au Labrador) mais aussi un maintien de la réglementation, de façon à ne permettre une concurrence accrue que là où il est prouvé qu'elle est requise par la commodité et les besoins du public (c'est notamment l'avis des gouvernements du Manitoba, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest). Compte tenu de l'incertitude entourant les conséquences éventuelles qu'un assouplissement de la réglementation dans le Sud pourrait avoir sur les services aériens fournis à certaines petites localités, le gouvernement du Manitoba a demandé qu'on modifie le tracé de la ligne de démarcation de façon à ce qu'elle atteigne la frontière du Manitoba et de la Saskatchewan au 53e parallèle nord plutôt qu'au 55e parallèle nord, ce qui permettrait d'inclure certaines localités du Bouclier Canadien dans la zone où la réglementation serait maintenue. Cette position a reçu l'appui des représentants de plusieurs des localités concernées.

Tout en préconisant le maintien de la réglementation du transport aérien dans les régions éloignées et du Nord, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a reconnu que certaines collectivités ou individus à l'intérieur de son territoire n'étaient pas de cet avis, ce qui reflétait en fait les différentes préoccupations et conditions locales. Ainsi, dans l'exposé qu'il nous a présenté, M. D. Patterson, député de Frobisher Bay à l'Assemblée territoriale, a exprimé l'opinion qu'il pourrait être bon d'autoriser un certain niveau de concurrence dans sa région. Dans toutes les collectivités que nous avons visitées, le désir de "faire quelque chose pour réduire les coûts élevés du transport aérien dans le Nord" a incité de nombreux citoyens et représentants des autorités municipales à exprimer leur volonté d'appuyer un accroissement de la concurrence. Cette attitude était cependant souvent accompagnée de craintes quant aux effets de la concurrence sur les services existants. Ces préoccupations étaient particulièrement évidentes là où les gens étaient très satisfaits des services aériens qu'ils recevaient* (par exemple, à Dawson City, desservie par Trans North Air, à Fort Smith et à The Pas, desservies par Pacific Western Airlines (PWA), et dans les localités de la Terre de Baffin desservies par First Air). À ce sujet, nous avons reçu de nombreuses suggestions très intéressantes sur la façon de profiter des avantages normalement associés à la concurrence sans mettre en danger la qualité des services déjà offerts dans ces marchés faibles et fragiles.

En plus de la question des prix, qui a donné lieu à des interventions "locales" particulièrement énergiques, les plaintes les plus fréquemment entendues au sujet de la mauvaise qualité

---

* On déplorait cependant souvent le coût élevé de ces services aériens.

des services aériens concernaient surtout les aspects suivants*: 1) l'utilisation de vieux avions, comme le DC-3, qui, bien que fiable, est lent et d'un usage coûteux (par exemple, les services offerts par Northwest Territorial Airlines (NWT Air) dans la région de Kitikmeot et par Trans North Turbo Airlines (Trans North Air) au Yukon); 2) les problèmes reliés aux horaires, aux réservations et aux commodités offertes aux passagers (par exemple: l'incapacité de EPA et de Quebecair de coordonner leurs vols de façon à offrir un service direct entre Wabush et Montréal; le fait que CP Air, Calm Air, Austin Airways et d'autres transporteurs aient souvent de la difficulté à respecter leurs horaires et leurs itinéraires; le fait que Calm Air ne dispose pas d'un système de réservation informatisé pour ses vols du nord du Manitoba et du Keewatin; le fait que la plupart des transporteurs aériens de ces régions ne puissent pas ou ne veuillent pas offrir des services pendant leurs vols, comme cela se fait dans le Sud); 3) l'impossibilité pour les autochtones de se faire servir dans leur langue (par exemple, Nordair au Nouveau Québec et à la Terre de Baffin, Calm Air au Keewatin, NWT Air dans la région de Kitikmeot); et 4) le peu d'emplois offerts aux autochtones par les compagnies d'aviation qui desservent les régions où ils vivent (par exemple, les transporteurs qui desservent le bassin du fleuve Mackenzie, Nordair au Nouveau Québec et dans la Terre de Baffin).

2.1.2 Les transporteurs aériens

Tous les transporteurs offrant des services à taux unitaires dans les régions éloignées et du Nord que nous avons entendus se sont fermement opposés à une déréglementation à l'américaine c'est-à-dire entrée et sortie libres. Ils justifiaient cette position en invoquant le faible volume du trafic, la fragilité des marchés et l'interdépendance des différents services. Plusieurs d'entre eux se sont cependant dits prêts à accepter une augmentation contrôlée de la concurrence dans les marchés bien établis** (entre transporteurs offrant des services à taux unitaires seulement, ou entre transporteurs offrant des services d'affrètement et transporteurs

---

* Les plaintes relatives aux installations aéroportuaires sont considérées dans une autre partie de ce rapport (voir chapitre 6).

** M. R. Engle, président de NWT Air, a suggéré qu'on se serve des critères suivants pour déterminer les marchés où il serait opportun d'accroître la concurrence:
- moyens de transport de surface disponibles;
- fréquence des services comparable à celles qui existent dans le Sud (c'est-à-dire au moins deux vols par jour en semaine);
- types d'appareils utilisés pour assurer les services (par exemple, avions à réaction);
- innovations (nouveaux types de services).

offrant des services à taux unitaires), dans la mesure où on pourrait prouver au Comité des transports aériens que les changements proposés étaient requis par la commodité et les besoins du public. Cette idée a cependant été complètement rejetée par au moins une entreprise de services d'affrètement, North Cariboo Flying Service Ltd., qui trouvait que cela ne favorisait pas assez l'élément de concurrence*.

En ce qui concerne les autres facteurs qui déterminent le niveau de concurrence existant dans ces marchés, tous les transporteurs, qu'ils offrent des services à taux unitaires ou des services d'affrètement, ont demandé que le CTA rationalise la réglementation actuelle et abolisse certaines restrictions s'appliquant aux permis, de façon à réduire les formalités administratives et à permettre un peu plus de concurrence (on voudrait par exemple qu'il accélère l'étude des demandes de permis et qu'il élimine certaines restrictions relatives au nombre ou aux types d'aéronefs à l'intérieur d'un groupe de poids donné qu'un transporteur peut exploiter).

Les opinions n'étaient cependant pas aussi unanimes en ce qui concerne la nécessité et l'efficacité des dispositions relatives à la protection de route, aux taxes de mise en place (comme mécanisme de protection de base) et à la classification des aéronefs selon les différents groupes de poids. Ces deux dernières questions sont d'ailleurs étudiées de façon plus approfondie au chapitre 4. En ce qui concerne les dispositions relatives à la protection de route, les principaux partisans de leur maintien ont été les transporteurs à taux unitaires, qui considèrent que c'est la meilleure façon d'assurer que des services soient offerts pendant toute l'année dans de petits marchés, puisque ces dispositions empêchent ces transporteurs de n'offrir leurs services que pendant les périodes de pointe et de se retirer pendant les périodes creuses. Par contre, plusieurs entreprises de services d'affrètement (ainsi que de nombreux consommateurs) ont affirmé qu'une protection inconditionnelle des routes des transporteurs offrant des services à taux unitaires dans les régions éloignées et du Nord était une entrave à la concurrence, maintenait les prix à un niveau élevé et créait des situations monopolistiques qui, en l'absence de réglementation des augmentations de tarifs, pouvaient conduire à l'établissement des prix selon la valeur des services et à une véritable exploitation de la demande excédentaire.

2.2 Des perspectives nouvelles

En plus de nous faire part de leurs opinions, les représentants des gouvernements, des consommateurs et des transporteurs nous ont aussi présenté beaucoup de suggestions intéressantes; nous nous en sommes d'ailleurs inspirés pour

---

* Roq-Air Limited a paru sensible à cette position de North Cariboo.

préparer nos recommandations sur les façons d'améliorer la qualité des services aériens dans les régions éloignées et du Nord.

2.2.1 Les subventions

Le versement aux transporteurs aériens de subventions leur permettant de compenser le manque à gagner qu'entraînerait une réduction de leurs tarifs semble une solution "évidente" pour réduire les coûts et améliorer la qualité des services aériens. Les gouvernements de Terre-Neuve et du Labrador et du Québec subventionnent déjà directement certains services aériens (le long de la côte du Labrador et entre Sept-Îles et Blanc-Sablon)*. Ces deux gouvernements, tout comme ceux des Territoires du Nord-Ouest et du Manitoba, demandent au gouvernement fédéral de mettre sur pied un programme de ce genre pour aider les transporteurs locaux. Des citoyens ont aussi réclamé l'instauration d'un programme de subventions directes aux services aériens. On a invoqué à ce sujet des considérations d'équité, en faisant le parallèle avec les autres types de services de transport qui sont subventionnés (par exemple, les services de CN Marine, la Société des transports du Nord Limitée et la construction d'autoroutes partout au Canada).

Toutefois, d'autres responsables gouvernementaux, de même que de nombreux consommateurs et que la plupart des transporteurs aériens qui travaillent dans ces régions, font montre de très peu d'enthousiasme à l'idée de programmes de subventions directes aux services aériens. Nous avons perçu que ces participants préféraient plutôt se fier à l'habilité et aux forces du secteur privé pour fournir ces services. Cette attitude a notamment été mise en lumière par M. R. Piché, député de la circonscription de Cochrane North au parlement provincial de l'Ontario, qui a décrit la façon dont le gouvernement ontarien appliquait le programme norOntair en collaboration avec le secteur privé. Nous en sommes venus à la conclusion que, là où il est nécessaire d'améliorer les services aériens et de réduire les coûts encourus par les consommateurs, le gouvernement fédéral devrait à l'avenir concevoir ses interventions de façon à aider le secteur privé (ce qui, dans les régions qui nous intéressent, est généralement synonyme de "petites entreprises") à répondre aux besoins du marché d'une manière qui optimise l'habilité des transporteurs à utiliser leurs capacités de gestion et leur talent pour satisfaire la demande. Nous avons aussi noté que plusieurs des programmes de subventions directes aux services aériens actuellement en vigueur au Canada n'incitaient pas beaucoup à l'amélioration de l'efficacité. Bien qu'il soit possible de concevoir des programmes de subventions directes qui

---

* Le gouvernement fédéral subventionne aussi ce service de Quebecair (entre Sept-Îles et Blanc-Sablon) ainsi que certains services de EPA dans les provinces de l'Atlantique.

soient efficaces, certaines expériences (et notamment celle du programme américain de services aériens essentiels*) démontrent les difficultés et la complexité associées à l'atteinte de tels objectifs.

Compte tenu de ces difficultés, nous recommandons que le gouvernement fédéral, avec l'aide du CTA, entreprenne d'examiner le bien-fondé des subventions actuellement accordées à Quebecair et à EPA (surtout dans le cas de Quebecair qui est aussi subventionnée par le gouvernement du Québec pour la ligne Sept-Îles - Blanc-Sablon). S'il en arrivait à la conclusion que les subventions sont toujours justifiées, il pourrait peut-être, conjointement avec les gouvernements provinciaux concernés, créer un programme de subventions comportant des mesures d'encouragement visant à assurer que les services aériens répondent aux besoins des citoyens et soient assurés de la façon la plus efficace et la plus économique possible.

Après mûre réflexion, nous ne recommandons pas au gouvernement de concevoir et d'appliquer un programme de subvention directe en ce qui concerne les services aériens dans les régions éloignées et du Nord. En effet, les nombreux mémoires que nous avons reçus nous ont persuadés que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux disposaient de moyens beaucoup plus simples et efficaces pour améliorer les services aériens et en réduire les coûts, en collaborant avec le secteur privé.

Au fur et à mesure que l'enquête avançait, nous avons entendu des témoignages détaillés sur les effets qu'avaient sur la qualité et les coûts des services aériens des facteurs comme: le type d'appareils utilisés (par exemple, des DC-3 vieux de 40 ans), le coût des aéronefs neufs (par exemple, sept millions de dollars pour un Dash-7 ou un Dash-8 construit au Canada), l'état déplorable des piste d'atterrissage (par exemple, la piste de 3 800 pieds de Spence Bay qui oblige NWT Air à utiliser, dans la région de Kitikmeok, un DC-3 plutôt qu'un Lockheed Electra qui lui permettrait de réduire ses coûts d'exploitation), les aides à la navigation et les infrastructures (de nombreux aéroports n'en ont pas) et l'incidence des nombreux droits, frais de location et taxes que les gouvernements et leurs organismes imposent aux transporteurs aériens. Nous croyons que le gouvernement pourrait aider à éliminer certains des effets négatifs de ces facteurs. Les effets sur les tarifs aériens** d'une réduction des taxes et des droits imposés par les gouvernements et la nécessité d'améliorer les installations aéroportuaires et d'installer des

---

* Voir appendice B (description du programme des services aériens essentiels).

** Voir chapitre 3.

aides à la navigation* sont abordés plus loin dans ce rapport. Nous ne traiterons pour l'instant que de la question du remplacement du matériel désuet dont l'utilisation fait augmenter les coûts d'exploitation.

2.2.2 Programme d'acquisition des immobilisations

Au cours des audiences, plusieurs compagnies d'aviation ont établi un rapport entre leurs coûts d'exploitation élevés (et les effets que cela avait sur les tarifs) et le fait qu'elles utilisent de vieux aéronefs. Par ailleurs, il est clair que de nombreux transporteurs ne disposent pas des ressources financières qui leur permettraient d'acheter de nouveaux appareils plus appropriés, d'améliorer leurs services et de réduire leurs coûts d'exploitation. Après avoir étudié les activités de norOntair**, nous en sommes venus à la conclusion qu'il faudrait instaurer un programme de modernisation du matériel pour les transporteurs aériens locaux des régions éloignées et du Nord. Ce programme devrait comporter des mesures comme celles que l'on retrouve dans le programme d'aide à l'acquisition d'immobilisations du gouvernement du Canada. Il devrait aussi prévoir des normes à respecter, en matière de rendement, ainsi que des pénalités financières pour les compagnies qui ne s'y conformeraient pas. Un tel programme encouragerait les transporteurs à offrir de nouveaux services, à améliorer la qualité des services existants et à réduire leurs tarifs. Cela aurait aussi l'avantage de stimuler le développement technologique et créerait des emplois dans l'industrie manufacturière canadienne. Nous recommandons en outre que le gouvernement du Canada travaille de concert avec l'entreprise privée en vue de diminuer les risques à court terme associés à la prestation de services aériens dans les régions éloignées et du Nord en concevant et en mettant en oeuvre un programme vital de capital-risque pour le prélèvement des frais d'acquisition sur les premiers versements en vue de permettre aux transporteurs aériens de faire l'acquisition d'aéronefs appropriés. Nous suggérons aussi que ce programme comporte les mesures suivantes:

soit 1) des prêts sans intérêt (au moins pour une période de trois à cinq ans) pouvant être remboursés après des délais raisonnables, permettant aux transporteurs locaux d'acheter des aéronefs préférablement conçus et construits au Canada pour offrir des services de transport aérien dans les régions éloignées et du Nord;
ou 2) la location, pour une somme symbolique, d'aéronefs conçus et construits au Canada (par exemple, le Dash-8

---

* Voir chapitre 6.

** Voir appendice A (description du programme norOntair du gouvernement ontarien).

possiblement repensé pour une combinaison passagers-fret) à des transporteurs aériens locaux qui s'en serviraient pour offrir des services dans les régions éloignées et du Nord. Les contrats de location comporteraient des clauses en vertu desquelles le transporteur s'engagerait à respecter certaines obligations, relativement à l'entretien du matériel, par exemple, ainsi qu'une clause d'encouragement à la bonne gestion (prévoyant des pénalités financières en cas de dérogation) visant à inciter les transporteurs à offrir les services aériens les plus fiables et les plus efficaces possibles*.

Si ce programme d'acquisition d'immobilisation entrait en vigueur, le CTA, au moyen d'enquêtes sur les contrats faits en vertu de ce programme entre les transporteurs et le gouvernement du Canada, devrait veiller à ce que les consommateurs des régions éloignées et du Nord profitent de toute l'aide ainsi accordée aux transporteurs aériens, par le biais de réductions des tarifs s'appliquant au transport des passagers et des marchandises.

2.2.3 Horaires, réservations et commodités offertes pendant les vols

Dans le contexte de l'exploitation au moyen de nouvel équipement, il est essentiel que la direction des transporteurs aériens assume toutes les responsabilités qui sont associées à leurs services, que les aéronefs avec lesquels ces services sont assurés aient ou non été acquis grâce à un programme comme celui qui est décrit ci-dessus. En ce qui concerne les régions éloignées et du Nord, cela signifie que les entreprises de transport aérien doivent faire en sorte que leurs activités soient rentables tout en répondant bien aux besoins des usagers. Comme le prouve le développement des "services d'appoint" assurés en vertu d'ententes entre transporteurs locaux et grandes compagnies d'aviation, cela peut s'avérer aussi avantageux pour les transporteurs que pour leurs clients. Nous encourageons donc les transporteurs aériens à organiser les horaires de leurs vols de façon à ce qu'ils soient efficaces et réalistes et à les coordonner avec ceux des grandes compagnies, de façon à pouvoir offrir de bons services directs. Ceci exige habituellement que les premiers puissent utiliser les systèmes de réservation informatisés des secondes**. Ils devraient pouvoir le faire moyennant le paiement de droits réduits. Nous espérons que les

---

* Le tableau A1.2 de l'appendice A décrit les mesures d'encouragement et les pénalités que comporte le programme norOntair relativement au programme concernant le Dash-8.

** Dans la mesure du possible, ces systèmes de réservation devraient aussi pouvoir être utilisés à des fins de contrôle et de planification du fret ainsi que pour répartir l'espace entre les passagers et le fret dans les avions mixtes. (Le chapitre 3 traite aussi des systèmes de réservation informatisés.)

succès obtenus par les transporteurs locaux qui se servent de ces techniques modernes inciteront les autres à les imiter; cela devrait permettre de régler certains des problèmes évoqués à ce sujet par les usagers. L'application de mesures de ce genre devrait aussi faciliter l'établissement de programmes de tarifs réduits susceptibles d'entraîner un accroissement de la demande et donc des revenus des transporteurs. Une amélioration de la qualité des services offerts aux passagers pendant les vols aurait aussi des conséquences positives pour la plupart des transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord.

2.2.4 Commercialisation des services aériens

En ce qui concerne l'amélioration de la commercialisation de leurs services, les transporteurs aériens des régions éloignées et du Nord devraient s'efforcer de mieux connaître leur clientèle ainsi que ses besoins. Si ce n'était des efforts évidents de transporteurs comme First Air, Air Creebec et Air Inuit (ainsi que, dans une moindre mesure, NWT Air et Austin Airways), nous en serions probablement venus à la conclusion que les monopoles de fait dont jouissent presque toutes les compagnies qui offrent des services à horaire fixe dans les régions éloingées et du Nord les ont amenées à négliger les besoins des autochtones, qui constituent pourtant la majorité de la population dans beaucoup de localités de ces régions. Nous ne pouvons pas comprendre pourquoi les nombreux transporteurs aériens qui se plaignent de la faiblesse de la demande dans les régions éloignées et du Nord: 1) ont fait peu d'effort pour publier, en langues autochtones dans les différents organes d'information, l'information relative à leurs tarifs et surtout à leurs tarifs réduits; 2) n'ont pas mis à la disposition de leurs clients des versions en langues autochtones de leurs horaires et des autres textes et documents distribués aux voyageurs (comme les fiches sur lesquelles sont inscrites les consignes de sécurité); et 3) n'ont pas fait en sorte que les langues autochtones puissent être utilisées pour les réservations par téléphone, l'enregistrement des bagages et le service offert aux passagers pendant les vols.

2.2.4.1 Les médias

Comme tous les gens d'affaires le savent, l'augmentation de la demande dépend de la connaissance qu'ont les consommateurs de ce qui est disponible sur le marché. Dans les régions éloignées et du Nord, la radio et la télévision, et notamment les services du Nord de la Société Radio-Canada, pourraient être d'excellents outils de diffusion de l'information, mais d'après les commentaires que nous avons entendus à ce sujet, il semble que la société d'État ait peu de temps à consacrer à des questions comme les tarifs ou les horaires des services aériens, si ce n'est pour les évoquer en passant, considérant peut-être ces informations comme de la

publicité plutôt qu'un service essentiel pour ses auditeurs. Il s'agit là d'une attitude malheureuse, qui est sûrement partiellement responsable de cette mauvaise information des consommateurs que l'on constate partout dans les régions éloignées et du Nord*. Cependant, les médias d'information ne sont pas les seuls responsables de cette situation. Nous encourageons donc les transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord à recourir aux services des médias (stations de télévision et de radio nationales et locales, journaux régionaux et locaux, etc.) et à demander l'aide de différents organismes locaux pour annoncer leurs tarifs et leurs horaires dans les langues autochtones. Nous recommandons aussi que la Société Radio-Canada modifie la programmation de ses services du Nord, de façon à faire plus de place aux sujets qui intéressent les populations locales (comme les horaires des services aériens et les rabais qui s'y appliquent) ainsi qu'aux messages d'intérêt public concernant le transport aérien.

2.2.4.2 Services aux consommateurs

La commercialisation des services comprend plus que l'utilisation efficace des médias; au même rang que celle-ci se trouve la nécessité de s'attacher à d'autres aspects des besoins du public voyageur. À ce propos, nous avons appris que plusieurs autochtones éprouvent des difficultés à d'abord planifier leurs voyages et, ensuite, à utiliser le service lui-même à cause de l'absence quasi totale de communication verbale et d'information écrite dans leur langue. À notre avis, il y a une demande réelle d'information concernant les voyages transmise dans les langues des autochtones; nous encourageons donc les transporteurs aériens à prêter leur assistance aux autochtones lorsque ceux-ci font des préparatifs de voyage en leur fournissant, à chaque fois que cela est possible, des services de réservation par téléphone et des renseignements sur les horaires ainsi que de l'aide lors de l'enregistrement à l'aéroport et un service d'annonces au cours du vol dans leur langue. Dans ce contexte, et afin d'améliorer la sécurité des voyageurs, nous recommandons que les transporteurs aériens, peut-être en collaboration avec la Réglementation aérienne (Administration canadienne des transports aériens), s'engagent à fournir des versions en langues autochtones des informations relatives aux situations d'urgence en vol ainsi que, dans la mesure du possible, de tous les textes qu'ils distribuent.

---

* Ce manque d'information des consommateurs des régions éloignées et du Nord contraste fortement avec ce qu'on constate dans le Sud.

2.2.4.3 Amélioration des possibilités d'emplois pour les autochtones

Même si une utilisation accrue des langues autochtones améliorerait la qualité des services aériens, cela n'est pas suffisant; il faut aussi faire en sorte que les autochtones jouent un rôle plus actif dans l'industrie du transport aérien. Certains transporteurs nous ont fait part de possibilités d'emplois qu'ils offrent aux autochtones; malheureusement, tous n'en n'ont pas autant. Ainsi, un transporteur a prétendu que certaines clauses des conventions collectives rendaient très difficile d'engager des autochtones. Après un examen plus approfondi de la question, nous avons conclu que si cela était partiellement vrai, notamment en ce qui concerne les dispositions relatives à la mobilité du personnel ("bumping"), les difficultés n'étaient probablement pas insurmontables au point d'empêcher les transporteurs d'employer plus d'autochtones*. Par contre, étant donné que nous n'avons pas de données précises à ce sujet, il se peut que l'affirmation selon laquelle il n'y aurait actuellement pas assez d'autochtones qui aient les compétences requises pour occuper des emplois dans l'industrie du transport aérien soit fondée. Cela expliquerait pourquoi les transporteurs emploient si peu d'autochtones et aussi, par voie de conséquence, pourquoi ils ont de la difficulté à leur offrir des services dans leur langue. Nous croyons toutefois que si cette situation existe, elle pourrait rapidement être corrigée. **À notre avis, une solution évidente pour améliorer les chances d'emploi des autochtones consiste à fournir de nombreux programmes de formation pertinents — y compris la formation sur le tas — subventionnés par Emploi et Immigration Canada. En outre, lorsqu'un programme de formation plus conventionnel est requis, nous recommandons que les gouvernements du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, Affaires indiennes et du Nord Canada ainsi que les services provinciaux de l'éducation envisagent de patronner conjointement ce programme à un établissement d'enseignement tel le Thebacha College de Fort Smith (T.N.-O.).** Tous ces programmes devraient viser à: 1) augmenter le nombre d'autochtones travaillant dans l'industrie du transport aérien; 2) augmenter l'accessibilité des autochtones à des services fournis dans leur langue (réservations par téléphone, enregistrement des bagages, service en vol, etc.); 3) permettre aux autochtones de jouer un rôle plus actif relativement à la prestation des services de transport aérien requis dans leurs localités.

---

* Nous notons que NWT Air, First Air, Austin Airways, Air Creebec et Air Inuit emploient tous des autochtones. Nous remarquons aussi que le fait d'employer des résidents des régions éloignées et du Nord (et notamment des autochtones) permet aux transporteurs basés dans le Sud de faire des économies, dans la mesure où ils n'ont pas à payer de frais de déménagement et de primes d'éloignement pour ces employés.

2.2.5 Niveau proposé de concurrence

Les recommandations qui précèdent constituent une partie des mesures à caractère économique et social dont l'application permettrait d'améliorer la qualité des services aériens dans les régions éloignées et du Nord. Comme on l'a déjà indiqué, il faut aussi résoudre d'autres questions comme l'établissement des prix, les installations aéroportuaires ou la concurrence entre transporteurs offrant des services à taux unitaires ainsi qu'entre les transporteurs offrant des services à taux unitaires et les transporteurs offrant des services d'affrètement. D'autres parties de ce rapport sont consacrées aux pratiques d'établissement des prix, aux installations aéroportuaires et à certains aspects des services d'affrètement; par conséquent, la concurrence entre les transporteurs qui fournissent des services dans les régions éloignées et du Nord constitue le coeur du débat.

2.2.5.1 La ligne de démarcation

On ne peut discuter de concurrence sans parler de la ligne de démarcation proposée dans la nouvelle politique aérienne nationale. En effet, si elle était abolie, comme certains le préconisent, les pratiques de concurrence qui ont actuellement cours dans le Sud pourraient s'étendre partout au Canada. Nous ne sommes pas convaincus cependant que cette idée soit aussi réaliste qu'elle est séduisante; c'est d'ailleurs une impression que partagent plusieurs gouvernements provinciaux et territoriaux et beaucoup de résidents et de transporteurs aériens des régions éloignées. Il faut d'abord reconnaître un fait indéniable et de porté générale: la faible intensité et le caractère saisonnier du trafic aérien intérieur des régions éloignées et du Nord. Lorsqu'on ajoute à cela le rôle essentiel que jouent dans ces régions les services aériens (dans beaucoup des localités concernées, l'avion est le seul moyen de transport qui soit disponible pendant toute l'année*), on voit qu'il est difficile, sinon impossible, d'imposer aux résidents de ces régions une concurrence qui pourrait susciter entre les transporteurs des affrontements qu'aucun d'entre eux ne pourrait gagner et qui risqueraient d'entrainer des pertes considérables pour tous les intéressés. En conséquence, nous recommandons le maintien du tracé actuel de la ligne de démarcation, auquel on devrait toutefois appliquer une modification: que la ligne coupe la frontière du Manitoba et de la Saskatchewan au 53e parallèle nord plutôt qu'au 55e parallèle nord, afin que les localités manitobaines du Bouclier canadien soient incluses dans la zone

---

* Les commentaires que nous avons entendus au sujet de l'état des télécommunications dans l'est de la région de Kitikmeot nous amènent à prendre note du fait que le transport aérien est le seul moyen de maintenir des relations familiales, sociales et commerciales entre les différentes localités de cette région.

réglementée*. Nous pouvons maintenant aborder la question de la nature de la concurrence qu'il faut autoriser relativement aux services de transport aérien qui sont offerts dans les régions éloignées et du Nord et entre ces régions et celles qui sont situées au sud de la liqne de démarcation.

2.2.5.2 Les services aériens intérieurs des régions éloignées et du Nord

Comme on l'a déjà fait remarquer, en matière de transport aérien, les marchés intérieurs des régions éloignées et du Nord sont plutôt restreints et loin d'être robustes. Nous recommandons que, tant que le volume de trafic ne sera pas plus élevé** et que d'autres conditions pertinentes n'auront pas été réalisées, on continue d'appliquer le critère de la commodité et des besoins présents et futurs du public aux demandes présentées relativement à la prestation de services à taux unitaires fournis tout au long de l'année sur les routes intérieures des régions éloignées et du Nord. Les transporteurs aériens offrant déjà des services à taux unitaires devraient continuer de jouir d'une certaine forme de protection de route par rapport aux transporteurs offrant des services d'affrètement. Par ailleurs, afin d'inciter les transporteurs à maintenir leurs prix à des niveaux raisonnables, nous recommandons que tout transporteur bénéficiant d'une protection de route soit tenu de démontrer au CTA les effets négatifs qu'aurait sur ses activités le retrait de la protection. Nous recommandons que le CTA, dans son appréciation des faits, accorde plus d'importance aux avantages d'une concurrence.

2.2.5.3 Les marchés Nord-Sud

On note que plusieurs des services aériens à taux unitaires offerts quotidiennement entre des régions éloignées et

---

* Le 9 septembre 1984, le CTA a proposé qu'on modifie la réglementation relative aux transporteurs aériens afin d'appliquer cette recommandation. De même, le 22 novembre 1984, à la requête du gouvernement de la Saskatchewan, le CTA a proposé que la ligne de démarcation soit tirée en diagonale à partir de l'intersection du 53^{e} parallèle nord et de la frontière entre le Manitoba et la Saskatchewan jusqu'à l'intersection du 55^{e} parallèle nord et de la frontière entre la Saskatchewan et l'Alberta. De là, la ligne suit le 55^{e} parallèle nord jusqu'à l'océan Pacifique.

** Il se peut que cette situation soit modifiée par l'entrée en service de nouveaux avions acquis grâce à l'aide du gouvernement fédéral et à la suite d'importantes réductions de tarifs rendues possibles par des diminutions des divers droits, taxes et frais de location perçus par les différents niveaux de gouvernement (voir chapitre 3).

du Nord et des localités situées dans le sud du Canada (des points situés au sud de la ligne de démarcation modifiée) sont assurés par de grandes compagnies d'aviation au moyen d'aéronefs à réaction. Il n'est donc pas surprenant de constater l'existence d'un trafic de passagers et de marchandises très intense entre les villes du Sud et plusieurs des localités du Nord qui reçoivent de tels services (ce qui contraste singulièrement avec la faiblesse du trafic qui caractérise les routes intérieures des régions éloignées et du Nord). Sans préconiser une politique de libéralisation totale et tout en désirant maintenir des services de grande qualité durant toute l'année, nous sommes convaincus qu'il serait bon d'augmenter le nombre de transporteurs autorisés à offrir des services à taux unitaires entre certaines localités des régions éloignées et du Nord et le Sud (voir tableau 2.1), de façon à faire profiter ces localités des avantages de la concurrence. Nous recommandons donc que le CTA continue d'appliquer le critère de la commodité et des besoins présents et futurs du public à toutes les demandes relatives à la prestation de nouveaux services à taux unitaires offerts tout au long de l'année dans les régions éloignées et du Nord, mais qu'il tienne aussi compte des avantages de la concurrence. Au début, la concurrence directe devrait être limitée à un petit nombre de transporteurs, qui devraient cependant avoir le droit d'effectuer des vols entre les localités du Nord qu'ils sont autorisés à desservir et n'importe quel aéroport du Sud. À la lumière des résultats obtenus relativement aux services assurés à Whitehorse, Sept-Îles et Wabush par deux grands transporteurs à taux unitaires du Sud*, nous croyons que notre proposition d'élargir l'accès aux marchés incitera les compagnies d'aviation à offrir des services rentables et à prix raisonnables dans ces localités éloignées et du Nord. En même temps et dans le contexte de cette recommandation, nous notons que le CTA, en considérant les requêtes de services à taux unitaires supplémentaires pour desservir ces collectivités, peut souhaiter accorder une protection contre les services d'affrètement aux services à taux unitaires qu'il reconnaîtrait jusqu'à ce que la capacité concurrentielle de ces services se soit développée.

En ce qui concerne les localités des régions éloignées et du Nord qui bénéficient actuellement de liaisons aériennes directes avec le Sud, et dont nous n'avons pas suggéré qu'elles soient incluses dans la liste des endroits où la concurrence en matière de services à taux unitaires pourrait être accrue, nous recommandons qu'on applique la politique de réglementation proposée pour les services à taux unitaires offerts sur les

---

* De même, CP Air et PWA ont des permis les autorisant à desservir Dawson Creek, bien que CP Air offre généralement ce service dans la localité voisine de Fort St. John.

Tableau 2.1

COLLECTIVITÉS DES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD QUI POURRAIENT BÉNÉFICIER DE SERVICES AÉRIENS À TAUX UNITAIRES ADDITIONNELS, À LONGUEUR D'ANNÉE, À DESTINATION ET EN PROVENANCE DE POINTS DU SUD DU CANADA, ASSURÉS PAR D'AUTRES TRANSPORTEURS AÉRIENS*

Dawson Creek (C.-B.)

Fort McMurray (Alb.)

Fort St. John (C.-B.)

Frobisher Bay (T. N.-O.)

Goose Bay (T.-N. et Labr.)

Grande Prairie (Alb.)

Inuvik (T. N.-O.)

Sept-Îles (Qc)

Thompson (Man.)

Wabush (T.-N. et Labr.)

Whitehorse (Yuk.)

Yellowknife (T. N.-O.)

* Y compris les collectivités comme Sept-Îles, Wabush et Whitehorse qui sont actuellement desservies par deux principaux transporteurs à taux unitaires du Sud.

lignes intérieures des régions éloignées et du Nord*. Néanmoins, nous considérons que ces politiques, relatives aux services à taux unitaires offerts sur les lignes Nord-Sud et sur les lignes intérieures des régions éloignées et du Nord, n'ont qu'un caractère "temporaire" dans la mesure où elles sont liées aux conditions actuelles du marché. Nous nous attendons cependant à ce que les personnes chargées des activités de surveillance des services aériens que nous recommandons d'instaurer dans les régions éloignées et du Nord** proposent, lorsqu'elles auront jugé opportun de le faire, des mesures d'accroissement de la concurrence relativement aux services à taux unitaires offerts tout au long de l'année dans les régions éloignées et du Nord et sur les lignes Nord-Sud. Tout en accomplissant leurs fonctions de surveillance, ces mêmes responsables devront procéder à des évaluations du niveau et de la nature des services d'affrètement et des services à taux unitaires offerts dans ces régions et recommander les modifications appropriées à ce sujet.

2.2.5.4 "Le transporteur qui n'utilise pas son permis le perd"

Bien que nous ayons suggéré une augmentation possible des services aériens à taux unitaires, nous sommes conscients de ce qu'un transporteur nouvellement autorisé à offrir des services à taux unitaires dans une région donnée peut très bien ne pas faire un usage approprié de son permis. Dans de tels cas, nous recommandons que ces transporteurs, dont le Comité croit qu'ils n'offrent pas des services de qualité raisonnable à une localité donnée, soient mis en demeure de prouver pourquoi le Comité ne devrait pas leur retirer ou annuler leur permis et le confier à un autre transporteur. En particulier, lorsqu'un transporteur n'aurait pas assuré un service pendant plus de 30 jours et ne pourrait pas justifier ce manquement, le CTA devrait rapidement étudier toutes les demandes présentées par d'autres transporteurs désireux de reprendre le service "abandonné".

2.2.5.5 Suppression de services

Lorsqu'un transporteur aérien qui est détenteur d'un permis a l'intention de cesser d'assurer un service dans les régions éloignées et du Nord, il devrait en informer le CTA et les autorités des localités concernées au moins 60 jours à l'avance. Nous recommandons que, dans de telles circonstances, s'il existe toujours une demande pour le service qui va être supprimé, le CTA fasse connaître le plus largement possible l'occasion qui s'offre à d'autres transporteurs de fournir un service dont un transporteur détenteur d'un permis désire se retirer et, s'il y a lieu, qu'il sollicite directement les

---

* Voir section 2.2.5.2.

** Voir chapitre 5.

transporteurs aériens à ce sujet (en s'inspirant notamment des dispositions relatives à la suppression de services du programme des services aériens essentiels du Civil Aeronautics Board américain). Compte tenu du caractère essentiel des services aériens dans les régions éloignées et du Nord, il va sans dire que nous présumons que le CTA devrait procéder rapidement à l'étude de ce genre de requêtes.

2.2.5.6 Procédures de demande de permis

Nous sommes d'accord avec les transporteurs aériens qui nous ont suggéré de demander au CTA de continuer à rationaliser les procédures actuelles de demande de permis et de s'occuper le plus rapidement possible de toutes ces demandes. Ces suggestions avaient d'ailleurs déjà été présentées au CTA, lors d'une audience récente sur les affrètements intérieurs et les tarifs aériens dans le sud du Canada, et ont été reprises dans la déclaration de principe du ministre des Transports d'alors. Depuis, le CTA* a rendu publiques ses propositions d'accélérer les procédures de demandes de permis et nous recommandons que ces procédures fassent l'objet de revues périodiques et soient modifiées quand cela sera nécessaire.

2.2.5.7 Restrictions s'appliquant aux permis

Certains transporteurs aériens ont demandé que le CTA révise certaines restrictions (par exemple, celles qui s'appliquent au nombre ou aux types d'aéronefs à l'intérieur d'un groupe de poids déterminé qu'un transporteur peut utiliser, ou à l'interdiction de faire du transport entre deux endroits) qui s'appliquent actuellement aux permis relatifs aux services assurés dans les régions éloignées et du Nord. D'une façon générale, on souhaite aussi que soient éliminées toutes les restrictions constituant, selon le transporteur, des entraves à la concurrence. À ce propos, nous notons que le ministre des Transports de l'époque ainsi que des transporteurs aériens ont fait état de préoccupations semblables au sujet des services offerts dans le sud du pays; nous recommandons donc que le CTA juge recevables les demandes identifiant des problèmes précis concernant les restrictions s'appliquant aux permis, venant des transporteurs des régions éloignées et du Nord, et qu'il révise la nécessité de telles restrictions dans le contexte d'un milieu d'exploitation plus compétitif.

---

* "Report of the Canadian Transport Commission to the Minister of Transport on the Matter to Speed Up and Simplify the Regulatory Process for ATC Licence Applications and Other Related Issues", 16 août 1984.

Chapitre 3

CONSIDÉRATIONS SUR LES COÛTS ET LES PRIX (TRANSPORTEURS OFFRANT DES SERVICES À HORAIRE FIXE)

3.0 Introduction

Comme on l'a vu dans les chapitres précédents, les services aériens des régions éloignées et du nord du Canada présentent des caractéristiques bien particulières. Ainsi, le trafic est relativement peu important sur les lignes intérieures; il se concentre plutôt sur les routes Nord-Sud. Le mouvement des personnes et des biens en provenance ou à destination de ces régions, où les collectivités sont pour la plupart peu peuplées, se fait par CP Air et par des transporteurs régionaux. Il y a aussi des transporteurs locaux qui jouent un rôle important en reliant les petites localités aux grands centres. Certains d'entre eux, comme Northwest Territorial Airways et First Air, assurent aussi des liaisons avec le Sud.

3.1 La structure des tarifs aériens

Les transporteurs aériens qui offrent des services à horaire fixe ou d'affrètement jouent un rôle essentiel relativement aux services de transport dont ont besoin non seulement les grands centres mais toutes les localités. À l'intérieur de ce champ d'exploitation, les grandes compagnies d'aviation et les petits transporteurs locaux remplissent cette fonction en fournissant une multitude de services. En ce qui concerne les grands transporteurs nationaux, CP Air effectue des vols à horaire fixe reliant le Yukon, le nord de la Colombie-Britannique et l'Alberta au sud du Canada. PWA relie le Yukon, le nord de l'Alberta et l'ouest de l'Arctique (le bassin du Mackenzie et quelques localités de la région de Kitikmeot et du grand Nord) au sud du pays, et assure divers services dans le nord du Manitoba. Nordair offre des services à horaire fixe reliant l'est de l'Arctique et certaines régions du Nouveau Québec à l'Ontario et au Québec; Quebecair dessert des localités du Nouveau Québec, du Labrador et de la Basse-Côte-Nord; et EPA assure des services à horaire fixe entre Terre-Neuve et le Labrador. Les transporteurs locaux sont de plus petite taille et assurent généralement des liaisons entre des groupes de petites localités et les grands centres de distribution de ces régions, mais certains d'entre eux desservent aussi des collectivités du Sud et offrent des services entre ces collectivités et les régions éloignées et du Nord qu'ils desservent.

Si les caractéristiques de ces transporteurs et des régions qu'ils desservent varient considérablement, il reste que certains problèmes auxquels les transporteurs et le public

doivent faire face, comme le coût élevé du transport aérien, se posent partout dans ces régions.

Chacune des cinq phases de l'enquête a donné lieu à d'intenses discussions sur la structure et le niveau des tarifs aériens*. Les niveaux élevés des tarifs ont constitué le cours des échanges, mais on n'a pas fait que se plaindre: les facteurs contribuant à engendrer des coûts élevés du transport aérien et des solutions pratiques pour les régler ont été discutés par plusieurs participants. Nous nous sommes d'ailleurs servis de l'information obtenue au cours de ces discussions pour analyser la structure des tarifs aériens dans les régions éloignées et du Nord et pour élaborer des recommandations dont l'application devrait améliorer la qualité des services.

3.1.1 Les principaux transporteurs aériens: CP Air et les transporteurs régionaux

Comme on l'a déjà dit, les régions éloignées et du Nord sont desservies par les grandes compagnies d'aviation et par un grand nombre de petits transporteurs locaux. Les grands transporteurs offrent surtout des services au moyen d'aéronefs à réaction** entre les grands centres de distribution du Nord et du Sud.

Ces transporteurs appliquent toutefois dans le Nord une structure tarifaire bien différente de celle qui est en vigueur dans le Sud, où ils utilisent généralement la formule de calcul des tarifs de classe économique d'Air Canada, les exceptions étant le plus souvent limitées à des endroits où les transporteurs ne sont pas en concurrence directe avec Air Canada. Bien que divers autres facteurs soient aussi pris en considération, cette formule est surtout basée sur les coûts. La formule de calcul des tarifs se compose d'une charge terminale, d'un prix de base par passager, d'un montant proportionnel à la longueur du trajet et d'un taux par mille parcouru. Dans le Sud, la plupart des tarifs aériens (et pas seulement les tarifs de classe économique) sont établis de cette façon, étant donné que

---

* Ces interventions avaient surtout porté sur les tarifs des services aériens réguliers. Toutefois, comme les prix des services d'affrètement suivent généralement ceux des services à horaire fixe, ces remarques peuvent aussi s'y appliquer. Le chapitre 4 traite de façon plus approfondie des questions relatives aux services d'affrètement.

** Nordair, Quebecair et EPA utilisent aussi des aéronefs à turbopropulseurs. Il est à noter qu'Air Canada, bien qu'étant essentiellement un transporteur basé dans le Sud, fournit un service à destination de Sept-Îles au moyen d'aéronefs à réaction.

les tarifs réduits sont aussi généralement obtenus en soustrayant un pourcentage du tarif de classe économique.

Par contre, les grands transporteurs aériens à horaire fixe ne se servent pas de cette formule d'Air Canada pour établir les tarifs des vols qu'ils effectuent à destination ou en provenance des régions éloignées et du Nord, notamment à cause des caractéristiques très particulières de ces marchés. En fait, il n'y a que PWA qui emploie une formule précise*, laquelle est quelque peu différente de celle d'Air Canada. Les autres transporteurs établissent leurs tarifs en fonction des différents marchés où ils offrent leurs services. Leur structure tarifaire s'est souvent construite graduellement, au cours des ans (ce qui est notamment le cas de Nordair). Mais quelle que soit la façon dont ils sont calculés, les tarifs de tous ces transporteurs sont toujours plus élevés lorsqu'ils s'appliquent à des vols effectués en provenance ou à destination des régions éloignées et du Nord, ce qui reflète en partie la différence entre les coûts d'exploitation dans les deux régions.

On peut cependant se demander si cette différence entre les tarifs appliqués aux vols effectués à destination ou en provenance des régions éloignées et du Nord et ceux qui sont appliqués dans le Sud correspond vraiment à l'écart qu'il y a entre les coûts d'exploitation des deux régions. Comme l'ont fait remarquer les représentants de Nordair et de PWA, une grande partie des coûts communs ne peuvent pas être clairement cindés. Il s'ensuit que les tarifs des vols effectués en provenance ou à destination des régions éloignées et du Nord sont établis à partir de moyennes des coûts encourus dans l'ensemble du réseau du transporteur considéré. Il se peut donc que les prix de ces services soient en fait inférieurs à leurs coûts. À ce propos, il est intéressant de noter que certains des tarifs de classe économique des grands transporteurs sont demeurés les mêmes partout dans leur réseau. Il reste cependant que beaucoup de gens se sont plaints de ce que les tarifs aériens soient beaucoup plus élevés dans les régions éloignées et du Nord qu'ailleurs au pays.

Pour un observateur averti, il est évident qu'en matière de transport aérien, les régions éloignées et du Nord sont bien différentes des régions sud du Canada. Ainsi, sur les routes Nord-Sud qu'ils desservent, les transporteurs n'ont à faire face qu'à très peu de concurrence alors qu'au contraire, dans le Sud, ils doivent non seulement affronter la concurrence d'autres transporteurs aériens mais aussi celle des autres modes de transport. La façon dont on établit les prix des services offerts dans les régions éloignées et du Nord reflètent sûrement,

---

* Cette formule s'applique dans tout le réseau de PWA, sauf sur la ligne Calgary - Edmonton et aux endroits où PWA est en concurrence directe avec de grands transporteurs nationaux.

dans une certaine mesure, cet état de choses. Lors des audiences, plusieurs témoins d'intérêt public ont fait part de leurs préoccupations à ce sujet. Cette question est d'ailleurs particulièrement pertinente à l'heure où on cherche à accroître la concurrence dans le Sud. Plusieurs résidents des régions éloignées et du Nord ont dit craindre que les grands transporteurs qui offrent à la fois des services sur les routes Nord-Sud et dans le Sud n'augmentent leurs prix dans le Nord pour compenser les pertes de revenus entraînées par un accroissement de la concurrence dans le Sud. À la lumière de ce qui précède, nous recommandons que le CTA continue d'examiner attentivement toutes les augmentations de tarifs s'appliquant à des services offerts par les grands transporteurs en provenance et à destination des régions éloignées et du Nord et qu'il veille à ce que ces augmentations soient toujours adéquatement justifiées.

Il faudrait aussi permettre à la concurrence de mieux jouer son rôle relativement au contrôle des augmentations de tarifs peut-être en autorisant d'autres transporteurs (par exemple, des transporteurs locaux) à offrir des services sur certaines routes Nord-Sud déjà desservies par les grands transporteurs*.

3.1.2 Les transporteurs aériens locaux

Les transporteurs aériens qui offrent des services locaux dans les régions éloignées et du Nord ne jouent pas qu'un rôle d'appoint. Bien que certains d'entre eux assurent certains services dans le Sud (entre de petites localités) et sur certaines lignes Nord-Sud, la plupart ne desservent que les lignes intérieures des régions éloignées et du Nord, avec des aéronefs à hélices dont les plus gros sont des HS-748 ou des Lockheed Electra. Quoique ces petits transporteurs aient à subir des coûts d'exploitation par place plus élevés que ceux des grandes compagnies d'aviation, les infrastructures dont ils disposent et la gamme des services qu'ils offrent sont beaucoup plus restreintes que celles des grands transporteurs. Conséquemment, leur structure de coût est très différente de celle d'un grand transporteur offrant principalement ses services dans le Sud. Il faut ajouter à cela les particularités des régions éloignées et du Nord, notamment en ce qui concerne la géographie et les besoins des résidents ainsi que la fragilité et la petitesse des marchés, qui conduisent souvent à des situations monopolistiques.

Compte tenu du genre de services qu'ils offrent, il n'est pas surprenant que ces petits transporteurs locaux n'aient pas de système uniforme d'établissement des prix. Bien que certains d'entre eux (par exemple, Calm Air, First Air, Trans

---

* Cette recommandation est présentée en détail au chapitre 2, à la section 2.2.5.3.

North Air, Austin Airways, Air Creebec et Air Inuit) aient élaboré des formules d'établissement de tarifs, qu'ils respectent jusqu'à un certain degré, la plupart ont construit leur structure tarifaire graduellement, au cours des ans. Les structures tarifaires des transporteurs locaux présentent toutefois au moins une caractéristique commune, soit le fait que l'élément correspondant à la distance parcourue soit relativement plus important et que l'élément correspondant aux charges terminales soit relativement moins important dans leurs tarifs que ce n'est le cas dans ceux des grandes compagnies nationales. Cela reflète la structure de leurs coûts et la nature de leurs activités.

Bien que les structures tarifaires des transporteurs aériens locaux reflètent surtout les réseaux qu'ils exploitent, ces mêmes transporteurs prennent en considération des coûts entièrement répartis lorsqu'ils établissent leurs tarifs. Néanmoins, il y existe certaines variations au sein de chacun des réseaux des transporteurs. Même les transporteurs qui utilisent des formules admettent que des facteurs comme le type d'aéronefs, la densité du marché, le coût du carburant et la concurrence ont un effet sur l'établissement des tarifs. Ainsi, comme l'a signalé M. R. Engle, président de Northwest Territorial Airways, NWT Air n'utilise pas la même formule partout dans son réseau parce que ses coûts varient trop d'un marché à l'autre. Cette compagnie doit par exemple tenir compte du fait que les coûts d'exploitation par siège-milles de ses Lockheed Electra (86 places) sont nettement inférieurs à ceux de ses DC-3 (28 places); ses tarifs varient donc selon que le service considéré est assuré par l'un ou l'autre de ces deux aéronefs. Ceci explique en partie les opinions divergentes entendues au sujet du niveau des tarifs aériens dans les régions éloignées et du Nord; alors que certains considèrent qu'ils sont exagérément élevés, d'autres, au contraire, tout en admettant qu'ils sont élevés, les trouvent raisonnables compte tenu du niveau des coûts d'exploitation.

Il reste que bien des plaintes sont probablement partiellement justifiées étant donné qu'à la fois les grands transporteurs et les transporteurs locaux qui desservent les régions éloignées et du Nord jouissent souvent de monopoles de fait. **Nous réitérons donc notre recommandation que le CTA continue de jouer un rôle actif relativement à la surveillance des tarifs et des services aériens qui sont offerts dans les régions éloignées et du Nord, non seulement en examinant le bien-fondé des demandes d'augmentation de tarifs, mais aussi en prenant des mesures pour répondre aux besoins des populations de ces régions*.**

---

* Cette recommandation est approfondie au chapitre 5.

3.2 Le niveau des tarifs aériens

Une responsabilité continue relativement aux tarifs exigés par les transporteurs aériens desservant les régions éloignées et du Nord ne constitue qu'un premier pas. La principale préoccupation des participants aux audiences était le coût exorbitant des voyages aériens dans les régions éloignées et du Nord. À ce sujet, nous sommes convaincus que les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont influencé le niveau élevé des coûts d'exploitation qui est à l'origine de ce problème.

Les grands transporteurs du Sud tout comme les transporteurs locaux ont volontiers identifié la spécificité des coûts d'exploitation des vols effectués dans les régions éloignées et du Nord. Les grand transporteurs du Sud ont notamment souligné que les coûts reliés aux escales et à l'entretien des aéronefs étaient plus élevés dans le Nord que dans le Sud. Dans le cas des escales, cela reflète le coût de la vie: les primes d'isolement et les allocations de séjour qui sont généralement versées aux personnes qui vont travailler dans les régions éloignées et du Nord font augmenter les coûts de main-d'oeuvre des transporteurs ainsi que les prix de tous les services qu'ils doivent acheter dans ces régions. Quant aux coûts supplémentaires encourus pour l'entretien des aéronefs, ils sont surtout dus au climat rigoureux du Nord. Mais c'est le coût du carburant qui préoccupe le plus les transporteurs; ainsi, PWA estime que cela représente environ 26 % de ses coûts d'exploitation dans les régions éloignées et du Nord, contre seulement 21 % en moyenne pour l'ensemble de son réseau.

Les transporteurs locaux ont aussi évoqué beaucoup de ces facteurs avancés par les grands transporteurs pour expliquer le niveau élevé de leurs coûts. D'une façon générale, leurs représentants nous ont d'ailleurs défini les problèmes beaucoup plus clairement que ne le faisaient ceux des grandes compagnies, même si quelques-unes des difficultés mentionnées étaient de nature très spécifique. Pour ces petits transporteurs comme pour les grandes compagnies, c'est le coût du carburant qui est le principal problème. Il est plus facile de comprendre ce problème lorsque l'on considère que les coûts en carburant représentent généralement entre 20 % et 30 % de leurs coûts d'exploitation totaux (30 % pour Air Creebec, Air Inuit et Austin Airways, 25 % pour Nahanni Air Services Ltd. et Northwest Territorial Airways). Mais il ne s'agit là que de moyennes; les coûts sont encore plus élevés dans certains aéroports. Ainsi, NWT Air a estimé que le coût du carburant comptait pour environ 50 % des coûts d'exploitation reliés aux vols qu'elle effectuait à destination ou en provenance de Cambridge Bay et nous avons entendu bien d'autres exemples semblables. Il n'est donc pas surprenant que les tarifs aériens soient plus élevés dans les régions éloignées et du Nord qu'ailleurs au Canada.

Les transporteurs locaux ont aussi fait remarquer, entre autres, que les coûts associés aux escales (coûts de construction des hangars, frais d'hébergement des employés, coût de la main-d'oeuvre, etc.) étaient beaucoup plus élevés dans les régions éloignées et du Nord. Lorsqu'on considère que la plupart de ces transporteurs sont basés dans les régions éloignées et du Nord et qu'ils y effectuent la plupart de leurs vols, on peut imaginer les coûts qu'ils doivent assumer et les effets que cela a sur leurs tarifs.

Par ailleurs, la faiblesse du trafic dans les régions éloignées et du Nord vient encore aggraver le problème. Par conséquent, comme l'ont souligné de nombreux participants aux audiences, n'importe quelle mesure gouvernementale susceptible de faire diminuer les coûts, et donc les tarifs, serait la bienvenue.

Le CTA pourrait aider à améliorer cette situation en continuant de surveiller de très près les demandes d'augmentations de tarifs et en s'assurant du bien-fondé des augmentations de coûts invoquées pour les justifier. Par ailleurs, nous notons que, même si le gouvernement fédéral n'a aucun contrôle sur plusieurs (la plupart) des facteurs qui font augmenter les coûts d'exploitation dans les régions éloignées et du Nord, il reste que certains coûts sont directement reliés à des mesures appliquées par les différents gouvernements (par exemple, le prix du carburant, les frais d'atterrissage et d'autres redevances imposées aux utilisateurs des aéroports, la taxe canadienne sur le transport des passagers). C'est d'ailleurs de ces coûts (peut-être justement parce qu'ils sont contrôlés par les gouvernements) que beaucoup de résidents et de transporteurs des régions éloignées et du Nord se sont montrés le plus préoccupés. Ainsi, Calm Air s'est plainte des coûts de location, en indiquant que de tous les coûts que les transporteurs devaient payer, c'étaient ceux qui étaient imposés par le gouvernement fédéral qui avaient augmenté le plus au cours des dernières années: la compagnie a indiqué que le loyer qu'elle devait payer pour ses hangars de Churchill avait augmenté de 400 % en quatre ans. Air Inuit et Nahanni Air Services Ltd., entre autres, ont fait état de problèmes semblables.

C'est cependant le problème du prix du carburant dans les régions éloignées et du Nord qui a été le plus souvent au centre des discussions. PWA a estimé que les taxes fédérales et provinciales et que les autres droits perçus par les gouvernements représentaient près des deux tiers du prix du carburant. Même si les transporteurs se font peut-être une idée exagérée de la marge de manoeuvre dont disposent les gouvernements en ce qui concerne le prix du carburant, nous suggérons au gouvernement fédéral d'étudier la possibilité de réduire ou même, ce qui serait encore préférable, d'abolir la taxe de vente et les taxes d'accise sur l'essence d'aéronef dans la mesure où elles s'appliquent à du carburant qui doit être

transporté par aéronef dans les régions éloignées et du Nord. En éliminant aussi les droits qui s'appliquent aux achats d'essence effectués aux aéroports des régions relevant du gouvernement fédéral, on arriverait à réduire d'environ 12 % le prix du carburant*. Si les gouvernements provinciaux et territoriaux procédaient à des réductions de taxes similaires (et certains d'entre eux ont d'ailleurs déjà pris des mesures en ce sens) on pourrait encore le réduire de 1,5 % à 11 %. On croit que toutes ces réductions de taxes permettraient de réduire les coûts d'exploitation d'au moins 3 % ou 4 %, et probablement plus encore. Nous sommes par ailleurs persuadés que les économies ainsi réalisées par les transporteurs se traduiraient par des tarifs plus bas pour les usagers des services de transport aérien des régions éloignées et du Nord.

Il faut noter que le gouvernement fédéral a déjà pris des mesures pour diminuer les coûts du transport aérien dans ces régions. Par exemple, il a déjà réduit de 50 % les frais d'atterrissage perçus aux aéroports des régions éloignées et du Nord. Nous suggérons cependant que ces frais soient complètement éliminés pour réduire encore davantage les coûts.

Si les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux acceptaient de concert d'abolir un grand nombre des droits, taxes, frais, etc. (tel que mentionné ci-dessus) qu'ils imposent aux utilisateurs des aéroports des régions éloignées et du Nord, et si la taxe canadienne sur le transport aérien** était éliminée, les coûts totaux des voyages aériens pourraient être réduits de 15 % à 20 %. Afin de s'assurer que l'application de ces mesures profite immédiatement aux consommateurs, nous suggérons que le CTA soit chargé d'examiner attentivement les tarifs déposés par les transporteurs concernés afin de s'assurer que toutes les économies rendues possibles par de telles réductions de taxes et de droits gouvernementaux soient entièrement transmises aux usagers.

3.3 Les tarifs aériens réduits

Les recommandations précédentes étaient axées sur la nécessité de contrôler le niveau des tarifs aériens s'appliquant aux vols effectués dans les régions éloignées et du Nord, en

---

* Les estimations varient selon les localités, le prix de base du carburant et la juridiction dont relève l'aéroport. Il faut aussi noter que l'essence d'aéronef, qui est surtout utilisée par les transporteurs locaux, coûte beaucoup plus cher que le carburant d'aéronef à réaction.

** La taxe canadienne sur le transport aérien s'applique à tous les passagers d'un aéronef dont la charge payante est supérieure à 12 500 livres. Elle équivaut à 8 % du prix du billet, jusqu'à un maximum de 23 $.

limitant les augmentations de tarifs et en réduisant, dans la mesure du possible, certains coûts directement contrôlés par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux.

Il reste cependant à discuter de la question de l'accès aux tarifs réduits dans les régions éloignée et du Nord. Pour répondre aux demandes que lui ont présentées les transporteurs qui exploitent leurs services dans le Nord, relativement à une totale liberté pour offrir des tarifs réduits, nous recommandons **qu'on accorde aux transporteurs desservant les régions éloignées et du Nord la même liberté qu'à ceux du Sud en matière de réductions de tarifs***. Nous espèrons que plusieurs transporteurs adopteront cette approche et profiteront de cette opportunité pour améliorer et diversifier les programmes de tarifs réduits qu'ils offrent aux résidents des localités éloignées et du Nord.

3.3.1 L'accessibilité aux tarifs réduits dans les régions éloignées et du Nord

Dans toutes les municipalités que nous avons visitées, nous avons assisté à de nombreuses discussions relatives à l'accès aux tarifs aériens réduits. C'est pourquoi ce point mérite une attention particulière.

De nombreux participants aux audiences, et surtout des représentants des localités et des usagers des services aériens, ont accordé beaucoup d'importance à la question de la disponibilité des tarifs réduits. Ces personnes voulaient qu'on offre dans leurs régions des tarifs réduits semblables à ceux qui

---

* Depuis le 28 septembre 1984, on distingue deux zones, selon l'importance des rabais accordés par rapport au tarif de référence (lequel est le plus bas tarif sans restriction offert par un transporteur donné qui ait fait l'objet d'un dépôt auprès du CTA et qui ait été en vigueur le 1er mai 1984):

Zone 1 - Tarifs sans restriction, soit les tarifs égaux ou supérieurs à 70 % ou égaux ou inférieurs à 104 % du tarif de référence (régulier).

Zone 2 - Tarifs réduits, soit les tarifs inférieurs à 70 % du tarif de référence. Certaines exigences (réservation sept jours à l'avance et séjour minimum obligatoire incluant le premier dimanche) s'appliquent à ces tarifs, qui doivent en outre être offerts sur toutes les lignes intérieures du transporteur et toujours avec le même rabais.

Le dépôt des tarifs doit se faire au moins un jour franc à l'avance (sans compter les samedis, dimanches et fêtes légales) dans le cas des tarifs qui sont conformes à ces dispositions et 14 jours à l'avance dans le cas de ceux qui ne le sont pas.

existent dans le Sud (rabais pour les jeunes, les personnes âgées, les familles, les voyageurs sans réservation, soldes de places, etc.). En réponse à ces propos, CP Air, les transporteurs régionaux et un certain nombre de transporteurs locaux ont décrit les rabais qu'ils offraient à leurs clients des régions éloignées et du Nord (voir tableau 3.1). Nous sommes donc heureux de noter que, malgré le fait qu'ils soient en situation de monopole, certains transporteurs offrent un grand nombre de tarifs réduits, et notamment des tarifs spéciaux pour les enfants, les jeunes, les personnes âgées et les familles. Ces tarifs s'appliquent généralement tout au long de l'année et sur toutes les routes. Il y a aussi d'autres tarifs réduits (tarifs spéciaux pour excursions aller retour ou billets vendus en solde) auxquels s'appliquent cependant certaines exigences (nombre de places limité, offres ne s'appliquant qu'à certaines périodes de l'année, obligation d'acheter à l'avance ou séjour minimum obligatoire)*. Néanmoins, nous avons aussi remarqué que beaucoup de gens connaissaient très mal les programmes de tarifs réduits qui leur étaient offerts, ce qui semble indiquer que les transporteurs aériens ont beaucoup de difficulté à informer leurs clients potentiels des régions éloignées et du Nord**.

Plusieurs participants aux audiences ont signalé l'importance des voyages aériens en tant que moyen de visiter les amis et les parents, en faisant toutefois remarquer que certaines des exigences associées aux tarifs spéciaux (séjour minimum ou achat à l'avance, par exemple) n'étaient pas appropriées au mode de vie des résidents des régions éloignées et du Nord, dans la mesure où elles empêchaient les gens de partir en voyage de façon spontanée. À cet égard, nous sommes satisfaits de noter que certains transporteurs ont su imaginer des politiques d'établissement de prix originales (ainsi, First Air qui offre des tarifs très réduits pour voyageurs sans réservation à tous ses clients), conçues de façon à encourager les voyages aériens, spécialement entre les différentes localités de régions ayant une "communauté d'intérêts" (par exemple, les villages inuits de la Terre de Baffin). Si certains transporteurs ont affirmé que la faiblesse du peuplement des régions éloignées et du Nord limitait inévitablement l'efficacité des mesures de stimulation de la demande et qu'un usage généralisé de rabais pour voyages sans réservation ferait diminuer les revenus, nous avons aussi appris, entre autres, qu'environ 50 % du trafic dont s'occupait First Air se faisait entre des localités du Nord et qu'entre 35 % et 40 %

---

* Durant la période écoulée depuis l'audience jusqu'à la publication de ce rapport, le Comité a été heureux de constater qu'un nombre encore plus grand de transporteurs aériens desservant les régions éloignées et du Nord ont introduit un genre de programme de tarifs réduits, ce qui signifie qu'on accomplit présentement des progrès dans ce domaine.

** Cette question est approfondie au chapitre 2, section 2.2.4.1.

Tableau 3.1

TARIFS RÉDUITS OFFERTS PAR CERTAINS TRANSPORTEURS POUR DES VOLS EFFECTUÉS DANS LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD

Tarif	Transporteurs*	Disponibilité	Rabais par rapport au tarif "Y"	Achat à l'avance	Séjour minimum
Enfants (2 à 11 ans)	YN, UH, MO, CP, HF, ND, NV, PW, QB, TO	Toute l'année - toutes les routes.	25 % (YN, UH) 33 1/3 % (MO, CP, HF, ND, NV, PW, QB, TO)	aucun délai	aucun
Jeunes, avec réservation (12 à 21 ans)	NV, PW	Toute l'année - toutes les routes.	25 % (NV) 15 % (PW)	aucun délai	aucun
Jeunes, sans réservation	CP, HF, ND, TO, YN, UH, QB	Toute l'année - toutes les routes (CP, HF, ND, TO) - certaines routes seulement (YN, UH, QB).	15 % (YN) 25 % (UH) 40 % (TO) 45 % (CP, ND) 45 %/65 % (QB) 55 % (HF)	aucun délai	aucun
Personnes âgées	MO, CP, ND, NV, PW, QB, YN, UH, TO	Toute l'année - toutes les routes (MO, CP, ND, NV, PW, QB) - certaines routes (YN, UH, TO).	25 % (YN, UH, CP, NV, QB, TO) 33 1/3 % (MO, ND. PW)	aucun délai	aucun
Personnes âgées avec réservation, aller retour	HF, ND, QB	Toute l'année - toutes les routes (HF, ND) - certaines routes (QB) - nombre de places limité (ND, QB).	65 % (HF, ND, QB)	14 jours	premier dimanche
Personnes âgées, sans réservation	HF	Toute l'année - toutes les routes.	50 %	aucun délai	aucun
Familles	CP, ND, NV, PW, QB, TO	Toute l'année - toutes les routes (CP, ND, NV, PW, TO) - certaines routes (QB) - nombre de places limité (TO).	17 % (CP, NV, PW, QB, TO) 25 % (ND)	aucun délai	aucun
Sans réservation	HF	Toute l'année - toutes les routes.	50 %	aucun délai	aucun
Excursion aller retour	YN, UH, CP, HF, ND NV, PW, QB, TO	Toute l'année - toutes les routes (CP, HF, ND, NV, PW) - certaines routes (YN, UH, QB, TO) - nombre de place limité (CP, ND, NV, PW, QB, TO).	20 % (YN) 25 % (UH, QB, TO) 35 %/45 % (CP) 35 % (HF, NV) 20 %-25 % (ND) 25 %/45 % (PW)	aucun délai (YN, UH) 7/14 jours (CP, PW) 14 jours (HF, ND, NV) 7 jours (QB, TO)	aucun (YN, UH) premier dimanche (CP, HF, ND, NV, PW) deux jours (QB) trois jours ou premier dimanche (TO)
Excursion de fin de semaine (six jours)	ND	Toute l'année - toutes les routes.	33 %-40 % (ND)	aucun délai	un jour

Tableau 3.1

TARIFS RÉDUITS OFFERTS PAR CERTAINS TRANSPORTEURS POUR DES VOLS EFFECTUÉS DANS LES RÉGIONS ÉLOIGNÉES ET DU NORD
(suite)

Tarif	Transporteurs*	Disponibilité	Rabais par rapport au tarif "Y"	Achat à l'avance	Séjour minimum
Solde de places	CP, ND, NV, PW, QB, TO	Saisonnier - toutes les routes (CP, ND, QB) - certaines routes (NV, PW, TO) - nombre de places limité (CP, ND, NV, PW, QB, TO).	42 %-54 % (CP) 50 % (ND, NV, PW, TO) 55 % (QB)	21 jours (CP) 14 jours (ND, NV, PW, QB, TO)	premier dimanche

* Codes des transporteurs aériens: Air Creebec (YN), Austin Airways (UN), Calm Air (MO), CP Air (CP), First Air (HF), Nordair (ND), Northwest Territorial Airways (NV), PWA (PW), Quebecair (QB), Trans North Turbo Air (TO).

Source: Témoignages présentés lors des audiences et informations fournies par les transporteurs lors du dépôt de leurs tarifs.

Remarque: Cette liste n'est pas exhaustive; elle ne donne que certains exemples de tarifs aériens réduits offerts par différents transporteurs.

de ses passagers profitaient d'une forme ou d'une autre de rabais. Le représentant de First Air a en outre rappelé que l'essentiel pour engendrer des profits, en ce qui concerne le rapport entre les coûts et les revenus, était que les recettes horaires moyennes soient supérieures aux coûts horaires moyens. **Nous encourageons donc tous les transporteurs qui desservent les régions éloignées et du Nord à adopter des pratiques semblables en matière d'établissement des prix, de même que nous encourageons le CTA à accepter de telles pratiques tarifaires afin de faciliter les voyages entre les endroits ayant une "communauté d'intérêts"** (par exemple, Gjoa Haven - Pelly Bay - Spence Bay; Holman Island - Cambridge Bay - Coppermine; Keewatin -baie d'Hudson; Crees de la baie James; et localités inuits du Nouveau Québec). **Reflétant les préoccupations des résidents de ces régions, nous encourageons fortement les transporteurs aériens à faire en sorte (s'ils ne l'ont pas déjà fait) que les régions éloignées et du Nord puissent profiter de leurs tarifs très réduits et de leurs tarifs d'inventaire contrôlés (qui sont souvent associés à des programmes de soldes de places).**

3.3.2 L'accessibilité aux tarifs directs, aux tarifs communs et aux systèmes de réservations

Au cours des audiences, on a donné des exemples de voyages aériens dont les prix variaient considérablement selon l'itinéraire. Bien que certains transporteurs reconnaissent l'importance des tarifs directs et des tarifs communs et les appliquent déjà sur les routes de leurs réseaux, **nous encourageons tous les transporteurs aériens des régions éloignées et du Nord à conclure entre eux des ententes au sujet de ces tarifs, qui permettent aux usagers de faire des économies importantes.** Les ententes de commercialisation devraient faciliter les voyages, où les participants ont indiqué que la mauvaise coordination des horaires des transporteurs causait souvent beaucoup de désagréments aux usagers (par exemple, les malades et les blessés), désaqréments qui étaient encore aggravés par la faible fréquence des vols sur beaucoup des routes de ces régions.

Il est clair que les petits transporteurs ne pourront offrir ce genre de services à leurs clients que s'ils ont accès aux systèmes de réservations informatisés des grands transporteurs aériens. À ce sujet, si certains transporteurs ont affirmé que le niveau du trafic dans les régions éloignées et du Nord ne justifiait pas le coût d'un système de réservation informatisé, d'autres ont par contre souligné que le fait d'avoir accès à ce genre de système permettrait aux résidents de petites localités d'obtenir des informations sur tous les tarifs disponibles dans le réseau d'un transporteur donné ainsi que de faire des réservations pour des vols nationaux ou internationaux. **Nous encourageons donc les petits transporteurs aériens, qui exploitent leurs services dans les régions éloignées et du Nord, aériens à faire l'acquisition de systèmes de réservations**

informatisés qui leur permettront de mieux connaître le nombre de places dont ils disposent sur chacun de leurs vols et, par conséquent, d'informer leurs clients plus rapidement et avec plus de certitude. Dans la mesure du possible, on devrait aussi essayer de concevoir des systèmes de réservations qui tiennent compte de l'espace alloué au courrier et au fret, pour les avions mixtes, de façon qu'à la fois les passagers et le fret prioritaire puisse être transportés.

3.4 L'interdépendance du transport des passagers et du fret

Jusqu'à présent, il y a eu peu de discussions au sujet des services de fret offerts par les différents transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord. Le fret (messageries, courrier et marchandises) représente cependant une part importante des activités des transporteurs aériens dans ces régions. Comme on l'a déjà dit, le transport aérien est souvent le seul lien entre les localités des régions éloignées et du Nord et le sud du Canada. Et même lorsqu'il y a d'autres modes de transport, le transport aérien est le seul qui soit disponible à certaines périodes de l'année pour rejoindre le reste du Canada (lors du gel et du dégel, à l'automne et au printemps, par exemple). Il est par ailleurs essentiel que ces localités reçoivent les denrées alimentaires, les fournitures médicales et les autres produits indispensables dont elles ont besoin. Tout cela fait que le fret aérien joue dans les régions éloignées et du Nord un rôle beaucoup plus important que ce n'est le cas dans le sud du pays.

L'importance du fret aérien dans ces régions reflète d'ailleurs dans les activités et les revenus des transporteurs. Ainsi, le fret a représenté 40 % des revenus provenant des services à taux unitaires de Calm Air en 1983*, 41 % des revenus de Labrador Airways et 30 % des revenus provenant des vols effectués par PWA à destination ou en provenance des Territoires du Nord-Ouest. D'une façon générale, il semble que le fret représente de 10 % à 50 % des revenus provenant des vols à taux unitaires effectués par les transporteurs (autant les transporteurs locaux que les grands transporteurs) dans les régions éloignées et du Nord, soit une proportion considérable.

Il n'est donc pas surprenant que les transporteurs aériens qui desservent les régions éloignées et du Nord considèrent que le transport des marchandises soit aussi important que celui des passagers. Le transport des passagers, celui des marchandises et celui du courrier sont tous des éléments essentiels de leurs réseaux. Cela se reflète d'ailleurs

---

* Cela comprend aussi 60 % des revenus d'exploitation, y compris ceux qui proviennent des services à horaire fixe et des services d'affrètement. L'importance des services d'affrètement fait l'objet d'un examen plus approfondi au chapitre 4.

dans la façon dont les transporteurs établissent leurs prix; beaucoup d'entre eux calculent en effet les tarifs qu'ils appliquent au transport du fret de la même façon qu'ils le font pour le transport des passagers. Il y a même un transporteur (Trans North Air) qui établit les tarifs s'appliquant au transport du fret en supposant tout simplement que 200 livres de fret équivalent à un passager. Mais la plupart ont quand même des tarifs distincts pour le fret. Ces tarifs sont généralement basés sur un prix de base fixe (charges terminales) auquel s'ajoute un montant proportionnel à la longueur du trajet. On offre aussi divers tarifs spéciaux, et notamment des rabais aux expéditeurs de quantités importantes, afin de stimuler la demande.

En combinant le transport des marchandises vers les régions éloignées et du Nord à celui des passagers, les transporteurs aériens parviennent à offrir plus de vols qu'ils ne pourraient le faire autrement*. Par ailleurs, comme le fret et les passagers sont généralement transportés dans les mêmes appareils, l'analyse présentée plus haut au sujet du coût des voyages aériens s'applique aussi au transport des marchandises. En plus de ces problèmes, environ 90 % du trafic de fret se fait du Sud au Nord. Dans la mesure où une partie de l'espace des aéronefs demeure inutilisé lorsqu'ils effectuent des vols du Nord au Sud, le manque à gagner que cela entraîne se reflète naturellement dans la structure tarifaire des transporteurs, en créant de nouvelles pressions à la hausse sur les coûts d'exploitation des services aériens dans les régions éloignées et du Nord, qui sont déjà élevés. M. A. Saunders, le représentant de Torngat Fish Producers (une entreprise du Labrador), a fait remarquer que les tarifs que l'on paie actuellement pour le transport du fret dans cette région nécessiteraient une subvention de 35 % pour les rendre comparables à ceux qu'Air Canada applique dans le sud du pays. À ce propos, nous recommandons qu'on s'assure que toutes les économies pouvant éventuellement résulter de mesures visant à réduire les coûts du carburant, les redevances d'usage des aéroports, etc., mentionnés précédemment, se reflètent dans les tarifs s'appliquant au transport des marchandises dans les régions éloignées et du Nord. On prévoit qu'en plus de faire diminuer les coûts du transport des passagers et des marchandises, de telles mesures stimuleront dans une certaine mesure le développement économique de ces régions.

Beaucoup des participants aux audiences se sont aussi dits préoccupés par le fait que les tarifs appliqués par un

---

* Ce texte est surtout axé sur le transport des passagers, mais comme les transporteurs aériens des régions éloignées et du Nord combinent généralement le transport des personnes au transport du fret, les commentaires faits dans le chapitre 2 s'appliquent également au transport du fret.

transporteur dans une région donnée variaient souvent considérablement selon le marché considéré*. À ce sujet, nous reconnaissons que l'établissement des tarifs dépend de nombreux facteurs et que ceux-ci souvent directement reliés aux conditions d'un marché spécifique. Ceci dit, il reste que les tarifs de fret dépendent avant tout de l'importance du trafic. Ainsi, les tarifs s'appliquant aux petits colis sont généralement les plus élevés, alors que les expéditeurs de cargaisons importantes ont droit à des rabais (à cause des revenus qu'ils apportent aux transporteurs aériens). Nous comprenons néanmoins le point de vue des personnes qui ont souligné ces écarts. **Nous recommandons donc que le CTA continue d'examiner très attentivement toutes les demandes d'augmentations de tarifs se rapportant au fret et qu'il s'assure qu'elles sont toujours parfaitement justifiées.**

L'un des problèmes que nous avons déjà notés, soit le fait que le trafic des marchandises se fasse presque entièrement dans une seule direction, a un effet très important sur les tarifs. Afin de corriger ce déséquilibre, de nombreux transporteurs des régions éloignées et du Nord offrent des tarifs spéciaux visant à stimuler le trafic du fret vers le Sud. De tels tarifs s'appliquent, entre autres, à des produits tels que des bouteilles de gaz vides, des stéatites, des peaux de phoques et à des appareils ménagers à réparer. Ainsi, First Air a indiqué que ses avions transportaient des réacteurs, diverses pièces d'équipement électriques et mécaniques, du poisson, des peaux, de la fourrure, du cuir et de la viande (de caribou, de baleine, de phoque et d'ours polaire), des objets d'artisanat, du matériel de camping, des tissus, des fanons de baleine, de l'ivoire, des défenses de narval, des magnétoscopes, des ordinateurs, des téléviseurs, etc. Certains transporteurs offrent aussi des tarifs réduits pour le transport de denrées alimentaires produites localement entre différentes localités des régions éloignées et du Nord (bien que cela ne se fasse que de façon limitée). **Nous encourageons tous les transporteurs aériens à adapter des pratiques innovatrices en matière d'établissement de prix, de même que nous encourageons le CTA à accepter de telles pratiques tarifaires.**

3.5 Une remarque au sujet du transport du courrier

Tous les témoins ont souligné combien il était important de pouvoir compter sur un bon service postal dans les régions éloignées et du Nord. En effet, pour les habitants de ces régions, la poste est essentielle, autant pour les relations sociales et familiales que pour les affaires à travers le Canada et le reste du monde. Relativement aux services aériens dans ces régions, le transport du courrier, par opposition au transport du

---

* On a exprimé la même opinion au sujet des tarifs dans certaines régions. Les recommandations présentées dans cette section valent donc aussi pour l'application des tarifs.

fret, joue aussi un rôle important relativement à la viabilité des services des transporteurs aériens.

Il est clair que le transport du courrier représente une source de revenus appréciable pour les transporteurs aériens exploitant des services dans les régions éloignées et du Nord. Cependant, depuis que Postes Canada est devenue une société de la Couronne, elle a entrepris de modifier les contrats qu'elle a avec les transporteurs au sujet de la livraison du courrier. Ces modifications visent notamment à utiliser le transport de surface dans une plus large mesure que ce n'était le cas auparavant et à obtenir des prix inférieurs des transporteurs aériens. Bien qu'il s'agisse là d'objectifs parfaitement justifiés du point de vue de Postes Canada, nous craignons que l'application des mesures préconisées pour les atteindre n'ait des conséquences négatives sur la capacité des transporteurs à offrir leurs services dans les régions éloignées et du Nord. **Nous sommes convaincus qu'il est extrêmement important de s'assurer que cette nouvelle politique de Postes Canada n'aille pas à l'encontre des intérêts des populations de ces régions. Par conséquent, nous suggérons que le gouvernement fédéral et que Postes Canada étudient sérieusement différentes alternatives et les conséquences que pourraient avoir certaines des mesures qui sont envisagées. En raison de son importance pour les résidents et les transporteurs, cette question devrait aussi être étudiée dans le cadre du rôle de surveillance dans les régions éloignées et du Nord qu'instituera la Commission*.**

Un des rôles importants de Postes Canada dans les régions éloignées et du Nord, qui a été porté à notre attention, concerne la distribution de denrées alimentaires (notamment dans le nord de l'Ontario et du Québec et dans l'est de l'Arctique). Étant donné que les tarifs postaux appliqués aux petits colis ne varient pas en fonction de la distance et qu'ils sont inférieurs aux tarifs de fret des transporteurs aériens (d'après Austin Airways, les tarifs postaux seraient en moyenne de 0,15 à 0,17 $ la livre), nous notons qu'il s'agit là d'un moyen très efficace de réduire le coût du transport des denrées alimentaires dans les régions éloignées et du Nord**.

---

* Cette question est approfondie au chapitre 5.

** Nous notons que la Direction de la recherche de la CCT, conjointement avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord, a entrepris une enquête sur le coût du transport des denrées alimentaires dans les régions éloignées et du Nord et sur les effets de ces coûts sur le prix de ces denrées.

Chapitre 4

LES SERVICES D'AFFRÈTEMENT

4.0 Introduction

Les services d'affrètement dans les régions éloignées et du Nord peuvent substituer ou complémenter les services à taux unitaires et, comme tels, jouent un rôle important dans le transport des passagers et des marchandises. Le coût élevé et la faible fréquence des services à horaire fixe incitent certains usagers à recourir aux services d'affrètement afin de participer à des activités telles que réunions ou conférences. De plus, dans les régions éloignées et le Nord, les services d'affrètement servent aux évacuations médicales d'urgence, au transport des pièces de rechange essentielles et à la livraison des denrées alimentaires lorsque les provisions s'épuisent avant l'arrivée du navire qui assure normalement le ravitaillement. Toutefois, il y a d'autres transporteurs exploitant des services d'affrètement qui offrent des services spécialisés sous la forme de vols d'affrètement avec réservation anticipée (VARA) qui ont pour cible les marchés touristiques reliés à la chasse et pêche. Tout ceci suggère que la demande des services d'affrètement est extrêmement variée.

Si beaucoup de petits transporteurs des régions éloignées et du Nord n'offrent que des services d'affrètement, d'autres combinent services d'affrètement et services à taux unitaires, ce qui leur permet de mieux utiliser leurs aéronefs et d'obtenir des revenus supplémentaires et accroissant de ce fait la viabilité de toute leur exploitation. Par exemple, les revenus provenant des services d'affrètement représentent respectivement 40 % et 50 % des revenus réalisés dans le Nord par Austin Airways et First Air. Étant donné le rôle essentiel que jouent les services d'affrètement dans les régions éloignées et du Nord et l'importance de la demande qui existe dans ces régions, il faudrait s'assurer que toute modification à la réglementation améliore, dans la mesure du possible, l'efficacité des entreprises d'affrètement et leur capacité à faire face à la concurrence.

4.1 Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4)

Dans le cadre de notre étude des facteurs influençant les coûts d'exploitation qu'ont à subir les transporteurs aériens et le niveau de la concurrence entre les transporteurs aériens, nous avons demandé et reçu de nombreux avis sur le Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4). Ces taxes de mise en place sont une sorte de surtaxe qui s'applique aux vols d'affrètement des transporteurs offrant des services aériens commerciaux de classe 4 (même s'ils n'effectuent pas de vol de

mise en place) lorsque ces vols sont effectués: 1) à partir d'une base pour laquelle le transporteur n'a pas de permis; et 2) avec un aéronef appartenant au groupe de poids pour lequel un autre transporteur détient un permis l'autorisant à assurer des services à partir de cette base.

Les partisans du maintien de cette réglementation (entre autres, Austin Airways, Bearskin Lake Air Service, Air Creebec, First Air et Nahanni Air Services) considèrent que ces taxes permettent d'éviter une concurrence déloyale en dissuadant les transporteurs qui voudraient offrir des services (ce qui est l'équivalent d'établir une base), et notamment des services temporaires, ou de nature semi-permanente sans avoir à assumer les responsabilités des transporteurs locaux ayant des engagements envers la région. Les tenants de l'abolition du Règlement sur les taxes de mises en place (par exemple, Alkan Air, North Cariboo Flying Service et Rog-Air) considèrent au contraire que ce règlement est une entrave à la concurrence. Ils soulignent aussi que cela impose des coûts supplémentaires de taxes de mise en place aux personnes qui veulent recourir aux services d'un autre transporteur. Bien sûr, de telles augmentations de coûts vont totalement à l'encontre de nos objectifs qui sont au contraire de faire diminuer les prix des services aériens pour les consommateurs des régions éloignées et du Nord.

Nous avons aussi constaté que le Règlement sur les taxes de mise en place, en plus d'être l'objet du débat d'ordre économique qu'on vient d'évoquer, était souvent mal compris, autant par le public que par les transporteurs aériens, et que les dispositions qu'il contient ont été dénigrées et semblaient difficiles à contrôler et à faire respecter. Par conséquent, tout en admettant que certaines des ambiguïtés et des difficultés existant dans le texte du règlement pourraient être éliminées dans une certaine mesure, nous sommes d'avis que le concept qui vise à protéger la base d'un transporteur d'affrètements en exigeant d'un transporteur basé ailleurs d'imposer une surtaxe obligatoire qui n'a rien à voir avec le travail réel accompli et qui pénalise l'usager du service d'affrètement, est en principe injuste et sa mise en application est peu réaliste. **Nous recommandons donc la suppression du Règlement sur les taxes de mise en place (classe 4).**

Il est cependant parfaitement légitime de chercher d'autres moyens de protéger les bases des petits transporteurs d'affrètements des régions éloignées et du Nord. En effet, lorsque le CTA applique le critère de la commodité et des besoins présents et futurs du public à une proposition d'offre de services d'affrètement assurés au moyen d'aéronefs à voilure fixe, cela concerne la plupart du temps les besoins d'une seule localité et d'une région relativement restreinte. Le transporteur désirant offrir ces services d'affrètement en particulier, au moyen d'aéronefs des groupes A à E tire ses

principales activités de cette demande de nature locale et, une fois son permis obtenu, il s'installe généralement dans la localité et en devient membre. On s'attend d'ailleurs à ce qu'une entreprise de transport aérien d'affrètements qui obtient un permis l'autorisant à offrir des services d'aéronefs à voilure fixe à partir d'une localité donnée ait pour premier objectif de répondre aux besoins de cette localite. Et pour que cette exigence soit respectée, il faut que la réglementation comporte des dispositions visant à séparer les secteurs que les différents détenteurs de permis de services d'affrètement d'aéronefs à voilure fixe sont autorisés à desservir. En vue d'empêcher que la politique de délivrance de permis de desserte d'une base au moyen d'aéronefs à voilure fixe ne devienne vide de sens pour les transporteurs aériens utilisant des aéronefs des groupes A à E*, nous recommandons d'accorder un certain degré de protection et d'exclusivité en réglementant la protection de la base**. Ainsi, un transporteur aérien autorisé à assurer des services d'affrètement au moyen d'aéronefs à voilure fixe, classés dans un groupe de poids précis, à partir d'une base déterminée*** des régions éloignées et du Nord, aurait le droit exclusif d'affrètement du trafic à partir de cette base. Si un autre affréteur (classe 4) désire embarquer des passagers ou des marchandises en utilisant des aéronefs du même groupe que celui du transporteur autorisé à cette base, il faudrait qu'il détienne une autorisation écrite de ce transporteur. La décision de renoncer à la protection de base serait laissée à la discrétion du transporteur d'affrètements détenteur du permis; cependant, si un accord de suppression de cette protection de base ne peut être conclu entre la requérante et le transporteur d'affrètements à qui appartient la base en question, le différend sera soumis au CTA. Le transporteur autorisé à desservir la base devra démontrer au Comité l'incidence que la suppression de cette protection pourrait avoir sur ses activités. En rendant son

---

* Cela comprendrait les aéronefs de dimensions inférieures ou égales aux DHC-7, F-27 et HS-748.

** Il est entendu que la réglementation sur la protection de base n'empêcherait pas tout autre affréteur de classe 4 (ni ne lui interdirait) de débarquer des passagers ou des marchandises à la base protégée. De plus, les transporteurs dont la base se trouve dans les régions éloignées et du Nord auraient la possibilité de mener des activités d'affrètement entre leur bases protégées et n'importe quel point du sud du Canada soumis à la réglementation sur les affrètements en vigueur dans cette partie du pays.

*** On entend par base un territoire de 25 milles de rayon ayant pour centre le bureau de poste principal de la localité d'où un transporteur aérien commercial offrant des services d'affrètement de classe 4 est autorisé à effectuer des vols ou, s'il n'y a pas de bureau de poste dans la localité, les coordonnées de l'endroit (latitude et longitude).

jugement concernant la demande de renonciation à la protection de base, nous recommandons au CTA de faire ressortir les avantages d'une concurrence efficace. En adoptant cette position, le Comité donnerait ainsi des preuves tangibles de sa volonté d'atténuer les inconvénients causés par les situations virtuelles de monopole, à plusieurs endroits des régions éloignées et du Nord, situations créées par l'application des règlements relatifs à la protection de base.

Il existe certaines circonstances évidentes pour lesquelles la protection de base ne devrait pas s'appliquer. Ces circonstances comprennent, notamment, les situations suivantes: 1) lorsque le transporteur aérien qui la demande est déjà détenteur d'un permis pour une base située dans un rayon de 25 milles de l'affrètement effectué; 2) l'aéronef devant être utilisé appartient à un groupe de poids pour lequel le transporteur ne possède pas de permis; et 3) lorsque des restrictions s'appliquant à son permis ou à son certificat interdisent au transporteur de la base d'assurer un service d'affrètement donné. Les règlements de protection de base ne devraient pas non plus s'appliquer lorsque: 1) le service d'affrètement est un service de courrier, conformément au paragraphe 112(12) du Règlement sur les transporteurs aériens; 2) le service d'affrètement est un vol intérieur d'affrètement avec réservation anticipée (VARA intérieur), un vol d'affrètement pour voyages tout compris (AVTC), un VARA/AVTC ou un vol d'affrètement à but commun pour lequel le Comité a émis un permis; 3) le service d'affrètement est effectué dans le cadre d'activités de contrôle et de détection de feux de forêt; et 4) le service d'affrètement est nécessaire pour protéger la santé et la sécurité publiques dans des situations d'urgence.

Nous sommes conscients de ce que la demande potentielle de services d'affrètement assurés par des aéronefs à voilure fixe plus gros que ceux du groupe E est relativement faible dans les régions éloignées et du Nord. Il est rare que des affréteurs utilisant de gros aéronefs ne s'occupent que des besoins de transport local. Par conséquent, même si la protection de base nous apparaît principalement justifiée par la nécessité d'encourager, de renforcer et de faciliter les services de transport aérien locaux assurés aux collectivités éloignées et du Nord, **nous ne voyons aucune raison d'appliquer une telle protection aux aéronefs plus gros que ceux du groupe E.** Les transporteurs utilisant des aéronefs de ce type devraient cependant continuer de recevoir des permis pour leurs bases et de devoir respecter les règlements applicables, y compris l'obligation d'assurer le transport lorsqu'on leur présente des demandes raisonnables, et de fournir un service adéquat, du matériel et des installations à leur base.

4.2 Regroupement des groupes de poids d'aéronefs

En ce qui concerne d'autres questions de réglementation touchant la capacité d'un transporteur aérien à faire concurrence d'une manière effective, plusieurs transporteurs ont réagi favorablement à l'idée de réunir en un seul groupe les groupes de poids A, B et C, suggestion qui avait été faite à Fort Simpson (T.N.-O.) par Liard Air Ltd. Les transporteurs croient que cela permettrait de rationaliser les procédures de demandes de permis tout en aidant les affréteurs à mieux répondre aux besoins du marché (notamment en ce qui concerne les activités reliées aux industries minière, gazière et pétrolière). Nous sommes parfaitement d'accord avec le principe que les petits transporteurs puissent plus facilement prendre les décisions à caractère économique qui concernent leurs propres affaires. Cependant, à la lumière de notre recommandation relative à la protection de base, et au lieu de créer un groupe de poids informe et unique, ce qui pourrait entraîner une réduction de la concurrence sur certains marchés, nous favorisons l'établissement d'un système en vertu duquel un détenteur de permis, après avoir fait la preuve que les services aériens d'affrètement qu'il veut être autorisé à offrir avec des aéronefs d'un des poids A, B ou C respectent le critère de la commodité et des besoins présents et futurs du public, pourrait simplement modifier sa capacité en ajoutant ou supprimant un aéronef des groupes A à C selon la demande perçue sur simple démonstration du bon état de sa situation financière au Comité. On obtiendrait ainsi des résultats semblables à ceux recherchés par les transporteurs tout en évitant les incertitudes et les ambiguïtés qu'entraînerait inévitablement une politique réglementant la protection de base. **Nous recommandons donc qu'après avoir répondu aux critères de la commodité et des besoins présents et futurs du public, les transporteurs d'affrètements titulaires d'un permis d'utilisation d'aéronefs des groupes A, B ou C soient dispensés de l'obligation de se conformer à toutes les exigences, sauf aux exigences financières, opérationnelles et de propriété, lorsqu'ils déposent des requêtes ultérieures d'exploitation de services au moyen d'aéronefs à voilure fixe des groupes A à C pour lesquels ils n'ont pas obtenu de permis antérieurement.**

4.3 Autres considérations

Comme on l'a déjà dit, plusieurs transporteurs qui offrent des services à taux unitaires ou d'affrètement dans les régions éloignées et du Nord sont très favorables à l'idée d'une rationalisation de la réglementation qui réduirait leur fardeau administratif et qui permettrait un accroissement de la concurrence. Cette opinion a d'ailleurs été reprise par plusieurs autres intervenants, et notamment par le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et par Sunrider Transportation Ltd., un organisateur de voyages d'Edmonton. Une des principales préoccupations soulevées étaient les formalités administratives qui s'appliquent aux vols d'affrètement à réservation anticipée

(VARA) et aux affrètements pour voyages tout compris (AVTC). Dans le même ordre d'idée, des participants aux audiences ont demandé que les conditions de voyage s'appliquant aux VARA et aux AVTC soient aussi réduites au minimum. Un transporteur (Conifair Aviation Inc.) a souligné que la "règle du dimanche" qui s'applique aux VARA n'est pas pratique dans le cas des voyages de chasse et de pêche. Il a recommandé qu'on la remplace par un séjour minimum de cinq nuits, même sans dimanche. On a aussi recommandé que le CTA assouplisse ses exigences relativement aux rapports de statistiques que doivent préparer les compagnies aériennes qui offrent des services d'affrètement ou des services à taux unitaires. Compte tenu de nos objectifs, qui sont de permettre une exploitation et une concurrence efficaces aux affréteurs, nous recommandons au CTA de revoir ses procédures afin d'alléger ses exigences en matière de statistiques pour les transporteurs à taux unitaires et d'affrètements. Nous recommandons également au Comité d'examiner, en suscitant et en donnant suite en temps opportun aux avis des transporteurs, des organisateurs de voyages et du public en général, 1) la multiplication des écritures administratives liées à l'exploitation de VARA et d'AVTC; et 2) les exigences applicables à ces types d'affrètements, tout particulièrement celles qui concernent les marchés touristiques tels que la chasse et la pêche.

Chapitre 5

SURVEILLANCE: LE PROCESSUS DE RÉVISION PERMANENTE

En annonçant la nouvelle politique aérienne du Canada, le ministre des Transports d'alors notait à propos des régions éloignées et du Nord: "Il faut toutefois que la CCT tienne régulièrement des audiences sur l'à-propos des services et suive de plus près la performance des transporteurs qui oeuvrent dans cette partie du système pour veiller à ce qu'ils desservent leur public au meilleur de leurs capacités."* Cette directive correspond au sentiment partagé par le grand public qui nous recommande qu'en plus de revoir régulièrement les services, le Comité des transports aériens assume cette responsabilité avec la collaboration de personnes de chaque région qui en connaissent les problèmes particuliers**.

En réponse à l'expression de ces désirs, nous avons cherché à nous assurer que le processus de surveillance à mettre en place répondra réellement aux besoins de services individuels requis par les consommateurs des régions éloignées et du Nord du Canada. **Nous recommandons: 1) qu'un nombre spécifique de**

---

* M. L. AXWORTHY, ministre des Transports, Nouvelle politique aérienne du Canada, Ottawa, 10 mai 1984.

** Le souhait d'une plus grande participation du niveau local au processus d'audience du CTA en ce qui concerne les régions éloignées et du Nord a été exprimé tout au long de la présente enquête.

> "(...)devrait comprendre parmi des mandataires des habitants du Nord familiers avec les questions de transport particulières au Nord."
> - Labrador Inuit Association, Nain (Labrador), 1er juin 1984.

> "(...)établir une présence réelle dans le Nord et nommer un représentant du Nord auprès de la Commission."
> - Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Frobisher Bay (T. N.-O.), 26 juillet 1984.

secteurs de surveillance soit arrêté*; 2) que pour chaque secteur de surveillance, le CTA nomme un commissaire spécifique** et des employés de la Commission qui, de concert avec des représentants nommés par les gouvernements provinciaux et territoriaux, formeront un comité de coordination; 3) que chaque comité de coordination fasse en sorte qu'un processus de révision permanent soit mis en place et que, pour vérifier que les services aériens fournis dans le secteur de surveillance sont de qualité et adéquats, des séances publiques soient tenues a) au moins tous les deux ans, b) à des endroits accessibles aux collectivités du secteur, c) à des dates convenant aux citoyens de ces collectivités; et 4) qu'à la fin des séances publiques, le comité de coordination s'assure qu'un rapport faisant état de la qualité des services aériens soit préparé et soumis rapidement au CTA (et, si le Président de la Commission le juge opportun, transmis au ministre des Transports) pour qu'il en prenne connaissance et prenne action si nécessaire.

En tant que partie du processus de révision permanente et préalable aux rencontres publiques, nous recommandons que chaque comité de coordination fasse préparer et distribuer d'avance un document portant, pour chaque secteur de surveillance, entre autres: 1) une description statistique de l'industrie canadienne du transport aérien; 2) une description analytique des dernières modifications aux services et aux tarifs aériens effectuées par les transporteurs; 3) une discussion de tout impact subi par les tarifs ou les services aériens résultant a) d'une aide financière ou de réductions de taxes, de droits, etc., accordées par les gouvernements du Canada, des provinces ou des territoires*** et b) d'activités reliées à des contrats de service avec Postes Canada; 4) une documentation relative aux plaintes reçues par le CTA concernant les services et les tarifs aériens; 5) une description de toute évolution du contexte social où sont fournis les services telle que a) une augmentation des possibilités d'emplois des autochtones au sein de l'industrie, b) un accroissement, pour les autochtones, de l'accessibilité aux services fournis dans leur langue et c) le rôle des médias, y compris les services du Nord de la Société Radio-Canada, dans la publicité touchant les services et les tarifs; 6) une description

---

* Les secteurs de surveillance des régions éloignées et du Nord seraient: la Basse-Côte-Nord et le Labrador, le Nouveau Québec, l'île de Baffin et les îles de l'est et du haut Arctique, le nord du Manitoba et de l'Ontario, le Keewatin et la région de Kitikmeot, le bassin du fleuve Mackenzie, le nord de l'Alberta et de la Saskatchewan, et le Yukon et le nord de la Colombie-Britannique.

** En cas opportun, le Comité pourrait demander à un commissaire d'assumer la charge de plus d'un secteur de surveillance.

*** Voir chapitre 2, section 2.2.2, et chapitre 3.

des améliorations nécessaires ou réalisées aux installations aéroportuaires, aux aides à la navigation et aux autres infrastructures; et 7) une description des perspectives d'expansion de l'attitude plus positive face à la concurrence eu égard aux nouveaux services à taux unitaires et d'affrètement implantés dans les régions éloignées et du Nord.

En faisant les recommandations précédentes, nous sommes d'avis que le processus de révision permanente pourrait aussi s'appliquer à des régions spécifiques du sud du Canada et, ainsi, nous recommandons que le CTA prenne en considération la possibilité de le mettre en place en tout lieu dans le sud du Canada où il pourrait se révéler utile.

Chapitre 6

LES INFRASTRUCTURES AÉROPORTUAIRES

6.0 Introduction

Dans toutes les localités que nous avons visitées à travers le pays, divers représentants des collectivités, des transporteurs aériens et des gouvernements provinciaux et territoriaux sont venus exposer leurs préoccupations relativement aux infrastructures des aéroports* dans les régions éloignées et du Nord. Nous avons été surpris, et en même temps très troublés, de voir qu'autant de personnes et d'organismes ressentaient le besoin de venir nous faire part de problèmes concernant les installations aéroportuaires, les pistes d'atterrissage, les systèmes de communication et d'observation météorologique, les systèmes d'atterrissage aux instruments (ILS), les dispositifs de mesure de distance (DME), etc. En outre, les représentants de plusieurs localités nous ont demandé de les aider à obtenir que l'on améliore leurs aéroports, en soulignant que le programme fédéral relatif aux installations aériennes dans l'Arctique semblait avoir été abandonné.

Bien que nous reconnaissions que les problèmes concernant les infrastructures aéroportuaires ne relèvent pas de la compétence du CTA, nous avons néanmoins, en raison des nombreuses préoccupations dont on nous a fait part, jugé bon de répondre à la demande du public et d'examiner la question dans la mesure où elle touche à la fois à la fiabilité et au coût des services de transport aérien dans les régions éloignées et du Nord**.

---

* Il n'est question dans ce chapitre que des installations qui sont fournies par les gouvernements fédéral et autres. D'autres problèmes ont aussi été signalés, notamment en ce qui concerne la location des hangars et d'autes installations, et la construction de bâtiments sur des terres appartenant au gouvernement; il s'agit là de questions ayant un effet direct sur le niveau des coûts, et donc sur les tarifs, dont on a traité au chapitre 3.

** Par exemple, un transporteur a noté que des conditions médiocres du terrain d'aviation et un manque de services d'information (sur les conditions météorologiques, par exemple) ajoutent encore aux coûts d'exploitation. Ce transporteur a en particulier cité l'impact financier lié à une durée de vie réduite des réacteurs, remplacement prématuré des hélices, des pneus et d'autres pièces, qui se reflètent dans le coût du service.

6.1 Considérations générales

Les participants comparaissant devant nous s'inquiétaient notamment de ce qui advenait des programmes de financement fédéraux et provinciaux, et en particulier le programme fédéral relatif aux installations portuaires dans l'Arctique. Les participants se sont dit préoccupés des infrastructures et des installations aéroportuaire existant présentement dans les régions éloignées et du nord du Canada. Un témoin a également dit craindre que les installations aéroportuaires ne se ressentent du fait que les nouveaux programmes de développement des aéroports dans le sud du Canada, où il existe une plus grande concurrence, n'entraînent un détournement des fonds fédéraux qui sont actuellement consacrés à la construction, à l'entretien et à l'amélioration des installations aéroportuaires des régions éloignées et du Nord.

Après avoir entendu les représentants des différentes localités, des gouvernements provinciaux et territoriaux et des transporteurs aériens nous faire part de leurs préoccupations, nous avons conclu qu'il fallait prendre des mesures pour régler ces problèmes. Partageant les inquiétudes de ceux qui se sont présentés devant nous, nous encourageons le ministre des Transports à continuer de subventionner le programme relatif aux installations portuaires dans l'Arctique (ou un programme équivalent) et à élaborer des moyens d'accès fiables aux régions éloignées et du nord du Canada. À notre avis, la construction de pistes d'atterrissage adéquates et d'autres éléments de l'infrastructure aéroportuaire, y compris la mise en place d'aides adéquates à la navigation aérienne à longueur d'année, etc., sont des démarches essentielles et primordiales à la réalisation d'un système de transport adéquat, fiable et bon marché à l'intention de ces collectivités.

Ayant entendu plusieurs définitions de ce qui constituait des infrastructures aéroportuaires adéquates ou non adéquates à travers le Canada, définitions présentement acceptées par les gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et les administrations municipales, nous incitons les diverses parties responsables de la mise en place et de l'entretien de l'infrastructure et des installations aéroportuaires, qui sont essentielles pour garantir l'accès aux aéroports à la plupart des collectivités des régions éloignées et du Nord, à coordonner leurs activités pour en arriver à se mettre d'accord sur ce qui constitue une infrastructure aéroportuaire adéquate (longueur des pistes d'atterrissage, aides à la navigation, etc.). À notre avis, la réalisation et la mise en vigueur d'un programme fondé sur un ensemble commun de normes ne peut qu'améliorer la prestation d'un service de transport aérien adéquat répondant aux

besoins des résidents des régions éloignées et du Nord*. Comme première étape de ce processus, nous aimerions proposer comme point de départ la soumission suivante (préparée par Air Creebec à notre demande) comme exemple de ce que pourraient être des normes minimales acceptables pour les aéroports des régions éloignées et du Nord:

- des pistes d'atterrissage à revêtement dur de 3 500 pieds par 100 pieds;
- des systèmes d'éclairage de piste comportant des indicateurs visuels de pente d'approche (VASIS), des indicateurs illuminés de direction du vent, des feux d'approche, des feux de seuil, etc.;
- une aire de stationnemment en ciment de 2 000 pieds carrés;
- un radiophare non directionnel (NDB) ayant une portée de 50 milles marins;
- des installations de prévisions météorologiques;
- un système de communication radio à très haute fréquence (122,8, 122,2);
- les machines nécessaires pour entretenir la piste;
- des clôtures adéquates autour de la piste d'atterrissage et de l'aire de stationnement; et
- des installations de ravitaillement en carburant.

6.2 Commentaires concernant les différents aéroports

Lors des audiences, les résidents et les transporteurs aériens des régions éloignées et du Nord nous ont fait part de certaines préoccupations très précises relativement aux infrastructures aéroportuaires de leurs régions. Conscients du temps et des efforts qu'a nécessités la préparation des mémoires et des exposés qui lui ont été présentés à ce sujet, nous croyons qu'il est de notre devoir d'informer les autorités compétentes des problèmes dont on lui a fait part. Dans le but de faciliter la présentation, les suggestions et commentaires sont groupés par aéroport, et leurs auteurs sont indiqués entre parenthèses.

PHASE 1

Blanc-Sablon

- L'aéroport devrait être pourvu d'un ILS, pour qu'il soit possible d'effectuer des atterrissages par mauvais temps.

(M. J. Moyen, directeur général du Centre de santé de la Basse-Côte-Nord; M. R. Rousseau, Chambre de commerce de Sept-Îles; M. G. Lavallée, Comité d'école de Lourdes-de-Blanc-Sablon)

---

* En ce qui concerne le rôle du gouvernement relativement à la construction des aéroports et à la définition des normes qui s'y appliquent, voir l'appendice A, qui expose le position du gouvernement de l'Ontario à ce sujet.

- Il faudrait un système de faisceau d'alignement de piste/dispositif de mesure de distance (LOC/DME), des feux d'approche et des feux à éclats à une des extrémités de la piste d'atterrissage.
- Il faudrait paver la piste d'atterrissage.

(Quebecair)

Chevery

- Cet aéroport a besoin d'un système LOC/DME et de feux d'approche.

(Quebecair)

Havre-Saint-Pierre

- Il faudrait prolonger jusqu'à 4 500 pieds le revêtement de la piste d'atterrissage.

(Quebecair).

- L'emplacement de la piste d'atterrissage est inadéquat, rendant les opérations hivernales difficiles.

(M. P. Cousineau, maire, Corporation municipale de Longue-Pointe-de-Mingan)

Natashquan

- L'aéroport a besoin d'un système LOC/DME et de feux d'approche.
- Il faudrait prolonger la piste d'atterrissage jusqu'à 6 200 pieds.
- Il faudrait prolonger le revêtement de la piste d'atterrissage jusqu'à 4 500 pieds.

(Quebecair)

Port-Menier

- L'aéroport a besoin d'un système LOC/DME, de feux d'approche, de VASIS et de feux à éclats.
- Il faudrait prolonger la piste d'atterrissage jusqu'à 4 500 pieds.

(Quebecair)

Saint-Augustin

- L'aéroport a besoin d'un système LOC/DME, de VASIS, de feux d'approche, de feux à éclats.
- Il faudrait prolonger la piste d'atterrissage jusqu'à 4 500 pieds.

(Quebecair)

Havre-Saint-Pierre, Natashquan, Chevery, Saint-Augustin, Blanc-Sablon, La Tabatière, Baie-des-Moutons, Tête-à-la-Baleine, La Romaine, Kegashka, Baie-Johan-Beetz

- Les infrastructures des aéroports de toutes ces localités sont inadéquates, ce qui crée des difficultés relativement à l'intégration des services aériens de la région de la Basse-Côte-Nord, au Québec.

(M. P. Rivest, directeur du transport aérien, ministère des Transports du Québec)

Natashquan, Chevery, Saint-Augustin

- Les aéroports de ces localités ont besoin d'ILS et de DME pour permettre les atterrissages par mauvais temps.

(M. R. Rousseau, Chambre de commerce de Sept-Îles)

Nain, Davis Inlet, Postville et Makkovik

- Les aéroports de ces localités n'ont que des pistes d'atterrissage en gravier et n'ont pas d'aides à la navigation.

(M. A. Anderson, directeur général de l'Association des Inuits du Labrador de Nain)

Hopedale et Rignolet

- Les aéroports de ces localités n'ont pas de piste d'atterrissage, mais il se pourrait que les résidents de Hopedale changent l'emplacement de leur village.

(M. A. Anderson, directeur général de l'Association des Inuits du Labrador de Nain)

PHASE 2

Calm Air a présenté une liste des améliorations qui devraient être apportées aux aéroports des localités qu'elle dessert dans le Keewatin ainsi que dans le nord du Manitoba; cette liste est reproduite au tableau 6.1. Un certain nombre de préoccupations ont aussi été exprimées concernant diverses collectivités par d'autres parties intéressées. Ce sont les suivantes:

Whale Cove

- L'aérogare se limite à un petit abri où il n'y a aucune commodité. Comme la station météorologique se trouve à environ 7 milles de l'aéroport, ses bulletins indiquent le temps qu'il fait sur la côte et non dans le voisinage de l'aéroport.
- Il n'y a pas de ligne téléphonique ou de ligne de communication entre l'aéroport et le village.

(M. R. Kaslak, secrétaire-directeur du hameau de Whale Cove)

Tableau 6.1

AMÉLIORATIONS À APPORTER
AUX AÉROPORTS DES LOCALITÉS DESSERVIES PAR CALM AIR

Localité	Installations nécessaires
Thompson	- Il faudrait améliorer les caractéristiques de résistance de l'aire de trafic et des voies de circulation.
Rankin Inlet	- ILS et feux d'approche.
Eskimo Point	- ILS et feux d'approche.
Baker Lake	- ILS et feux d'approche.
Coral Harbour	- ILS.
Repulse Bay	- ILS et feux d'approche.
Gillam	- ILS.
Tadoule Lake	- Piste d'atterrissage et abri. Feux et radiophare (lorsque la piste sera construite).
Leaf Rapids	- Amélioration du système de feux d'approche.
Lac Brochet	- Abri pour passagers. - Phare. - Prolonger la piste d'atterrissage (elle n'a actuellement que 3 000 pieds de long).
Whale Cove	- Abri pour les passagers. - L'aéroport pourrait bénéficier d'un ILS et de feux d'approche.
Pikwitonei	- Abri pour les passagers.
Chesterfield Inlet	- L'aéroport pourrait bénéficier d'un ILS et de feux d'approche. - Prolonger la piste d'atterrissage (elle n'a actuellement que 3 000 pieds de long).
Thicket Portage	- Abri pour les passagers.
Granville Lake	- Piste d'atterrissage et abri pour les passagers.
God's Lake Narrows, God's River, Shamattawa, Leaf Rapids, Oxford House	- Il faudrait améliorer les pistes d'atterrissage de ces localités; elles sont molles, notamment lorsqu'il pleut, et cela cause souvent des accidents.

Source: Mémoire de Calm Air.

Gjoa Haven

- Il n'y a qu'une piste d'atterrissage (qui a été améliorée) et un bâtiment qui sert d'aérogare.

(Maire de Gjoa Haven)

Pelly Bay

- Les installations se réduisent à une piste d'atterrissage de 5 000 pieds (qui a été améliorée). Il faudrait construire une nouvelle aérogare, mais on craint que la suspension du programme relatif aux installations aéroportuaires dans l'Arctique ne retarde la réalisation de ce projet.

(Maire de Pelly Bay)

Spence Bay

- Les installations se composent d'une piste d'atterrissage dont la longueur est inadéquate (3 800 pieds); les Electra et les Hercules de NWT Air ne peuvent pas y atterrir.

(Maire de Spence Bay)

PHASE 3

Snowdrift

- Il n'y a pas d'aides à la navigation, les avions ne peuvent pas atterrir la nuit ou par mauvais temps.
- La piste d'atterrissage est trop courte, trop étroite et trop raboteuse; elle est aussi trop molle à une extrémité et il y a une forte pente à l'autre.
- Cette localité attend depuis plusieurs années de recevoir une subvention (en vertu du programme relatif aux installations aéroportuaires dans l'Arctique) qui lui permette de construire un aéroport adéquat pour remplacer cette piste d'atterrissage dangereuse.

(Conseil des Dénés de Lutsel K'e, Snowdrift)

Fort Rae

- La localité n'a pas les fonds et le matériel qu'il faudrait pour réparer sa piste d'atterrissage, qui est très dangereuse.
- La piste est en sable. De plus, comme il n'y a pas de phare, les avions ne peuvent atterrir que pendant le jour, et seulement s'il fait beau.
- Un aéroport devait être construit dans le cadre du programme relatif aux installations aéroportuaires dans l'Arctique, mais, comme ce programme a été suspendu, on ne sait pas ce qui va se passer à ce sujet.

(M. R.J. Richardson, coordonnateur de programme, Conseil des Dénés de Rae Lakes, Fort Rae, (Territoires du Nord-Ouest))

Lac la Martre

- La piste d'atterrissage n'est pas sûre; elle est même très loin de respecter les normes gouvernementales. Il n'y a pas de phare ni de matériel pour observer et enregistrer les conditions météorologiques.
- La localité ne dispose pas des ressources nécessaires pour améliorer la piste.
- On s'inquiète de l'emplacement de l'aéroport et des effets que la suspension du programme relatif aux installations aéroportuaires dans l'Arctique pourrait avoir sur la construction d'un nouvel aéroport.

(M. N. Mantla, président du Conseil du village de Lac la Martre et M. J. Nitsiza, sous-chef du Conseil de bande de Lac la Martre)

Jean Marie River

- On s'inquiète beaucoup de l'état et de l'emplacement actuels de la piste d'atterrissage; elle est dangereuse et ne peut pas servir pendant environ un mois chaque année (pendant les périodes de gel et de dégel, à l'automne et au printemps).
- La piste d'atterrissage entoure la localité, des maisons sont construites tout près de la piste et la localité n'a pas les moyens financiers d'en refaire une autre ailleurs; il lui faut l'aide du gouvernement.

(M. E. Hardisty, sous-chef de Jean Marie River; M. U. Schildknecht, de Liard Air, a signalé que ces plaintes étaient parfaitement fondées.)

Trout Lake

- Cela fait déjà plusieurs années qu'on se plaint de ce que la piste d'atterrissage actuelle est dangereuse; sa surface est raboteuse et inégale et on ne peut pas s'en servir au printemps.
- On se fait aussi du souci au sujet de l'emplacement de cette piste. Trout Lake est une des nombreuses localités des Territoires du Nord-Ouest qui ne satisfont pas aux critères du programme relatif aux installations aéroportuaires dans l'Arctique.

(M. E. Jumbo, sous-chef de Trout Lake; M. U. Schildknecht, de Liard Air, a signalé que ces plaintes étaient parfaitement fondées.)

Nahanni Butte

- On s'inquiète de l'enplacement de la piste d'atterrissage.
- Au printemps, la piste n'est souvent pas assez dure pour être utilisée et il devient alors impossible d'évacuer les malades et les blessés ou de recevoir du courrier ou des approvisionnements, et cela dure parfois jusqu'à six semaines.

(M. G. Betsaka, sous-chef du village de Nahanni Butte; M. U. Schildknecht, de Liard Air, a signalé que ces plaintes étaient parfaitement fondées.)
- L'aéroport aurait besoin d'installations pouvant être utilisées pendant toute l'année.
(M. U. Schildknecht, Liard Air)

Rigley, Fort Liard, Nahanni Butte, Trout Lake, Jean Marie River, Fort Providence, Kakiksa, Hay River Reserve et Fort Simpson

- On se plaint de ce que ni le ministre des Transports ni le gouvernement des Territoires n'aient jugé bon de consacrer les ressources nécessaires pour améliorer les pistes d'atterrissage de ces localités de façon à ce qu'elles soient sûres et puissent être utilisées pendant toute l'année.
(M. P. Scott, représentant du Conseil régional Deh-Cho)

Watson Lake

- L'aérogare de cette localité n'offre que très peu de confort aux voyageurs; compte tenu de l'importance de la région qui est desservie à partir de cet aéroport, on croit qu'il devrait y avoir un peu plus de commodités que les quelques distributeurs automatiques et toilettes qu'on y trouve actuellement.
(M. G. Periard, au nom de deux citoyens de Cassiar (Colombie-Britannique))

Dawson City

- On s'inquiète de l'emplacement de l'aéroport et de la qualité de ses infrastructures. La piste d'atterrissage, qui est très courte, se trouve dans une vallée, à une certaine distance de la localité. On suggère de rapprocher l'aéroport de la ville ou d'installer des balises et des dispositifs d'éclairage dans la vallée pour aider les pilotes qui doivent se poser ou décoller la nuit.
(M. P. Jenkins, maire de Dawson City; M. D. Griffiths, directeur des services d'aviation de Trans North Air s'est dit d'accord avec ces commentaires.)

Mayo

- L'aérogare, qui a été construite vers la fin des années quarante ou au début des années cinquante, est dans un état déplorable.
(M. D. Griffiths, directeur des services d'aviation de Trans North Air)

Fort Providence

- On demande la construction d'une piste d'atterrissage tous temps pouvant desservir cette collectivité et les régions avoisinantes.

- Alors qu'il est essentiel qu'on puisse s'en servir (surtout pendant les périodes de gel et de dégel), il arrive souvent que la piste ne puisse pas être utilisée parce que:
  1) l'écoulement des eaux se fait mal, ce qui rend les atterrissages et les décollages dangereux;
  2) il n'y a pas de feux sur la piste (ce qui fait qu'elle ne peut pas être utilisée pendant les longues périodes d'obscurité qui caractérisent les hivers dans le Nord);
  3) il n'y a pas de phare ni de système d'observation météorologique; et
  4) il n'y a pas d'installation radio air-sol ou sol-sol.
- On est aussi préoccupé par la suspension du programme relatif aux installations aéroportuaires dans l'Arctique. On demande l'aide du CTA pour obtenir les ressources nécessaires à l'amélioration de l'aéroport.

(Alliance du conseil du village et de la bande des Dénés de Fort Providence)

Norman Wells

- Les bâtiments de l'aérogare sont inadéquats.

(M. Gray, vice-président de PWA pour la région centrale)

- L'aire de trafic est trop petite. Les installations de ravitaillement en carburant sont inadéquates. Le mélange de petits et de gros aéronefs crée des situations dangereuses. Il faudrait immédiatement améliorer les systèmes de contrôle de la navigation aérienne.
- Le plan directeur d'un projet d'amélioration de l'aéroport a été préparé et approuvé en 1976, et il a été mis à jour depuis, mais on ne prévoit pas commencer les travaux avant 1987.

(Nahanni Air Services Ltd.)

Inuvik

- Les bâtiments de l'aérogare sont inadéquats, compte tenu de l'importance du trafic.

(M. K. Gray, vice-président de PWA pour la région centrale)

Yellowknife

- Les installations de manutention des bagages sont inadéquates.

(M. K. Gray, vice-président de PWA pour la région centrale)

Fort Franklin

- La piste d'atterrissage n'a que 2 500 pieds de long. Il n'y a pas de système de prévisions météorologiques ni d'aides à la navigation, sauf un radiophare à faible puissance, ce qui fait que la piste ne peut être utilisée que par certains types d'aéronefs.

(Nahanni Air Services Ltd.)

Fort Good Hope

- La piste d'atterrissage est trop courte pour qu'un permis soit accordé.

(Nahanni Air Services Ltd.)

Colville Lake

- Le revêtement de la piste est inadéquat.

(Nahanni Air Services Ltd.)

PHASE 4

Le gouvernement du Manitoba nous a remis une liste d'améliorations qu'il faudrait apporter aux aéroports des régions éloignées du Manitoba; elle a été préparée au début de 1983 et indique les besoins minimaux pour lesquels l'aide financière du gouvernement fédéral est nécessaire. On en trouvera le résumé au tableau 6.2. Nous avons aussi reçu un mémoire d'Austin Airways qui contenait notamment une liste des améliorations à apporter aux différents aéroports desservis par ce transporteur; elle est reproduite au tableau 6.3. D'autres participants aux audiences ont aussi fait état des préoccupations de certaines collectivités relativement aux installations aéroportuaires de la région.

Gillam et Grand Rapids

- Il faudrait améliorer les pistes d'atterrissage et les systèmes d'aide à la navigation des aéroports de ces localités (comme d'ailleurs de ceux de bien d'autres localités du nord du Manitoba).

(M. R. Murphy, député de la circonscription de Churchill au Parlement du Manitoba; M. J. Storie, ministre des Affaires du Nord du gouvernement du Manitoba)

Sioux Lookout

- Les autorités municipales ont pris l'aéroport en charge, à la suite de pressions de Transports Canada.

(M. J. Parry, candidat du NPD (maintenant député) pour la circonscription de Kenora/Rainy River)

Moosonee

- Il y a longtemps qu'on promet de paver la piste d'atterrissage; il se peut que cela se fasse en 1985-1986.

(M. R. Piché, député au Parlement provincial pour la circonscription de Cochrane North; Austin Airways a fait le même commentaire.)

- Il y a longtemps que des améliorations auraient dû être apportées à la piste d'atterrissage et aux installations de l'aéroport:

Tableau 6.2

AMÉLIORATIONS À APPORTER AUX PISTES D'ATTERRISSAGE DES LOCALITÉS ÉLOIGNÉES DU MANITOBA

Partie A - Localités où il faudrait construire des pistes d'atterrissage

Localité	Autres moyens de transport
Granville Lake	- Route d'hiver à partir de Lynn Lake (utilisable de façon irrégulière). - Avions à flotteurs et à skis, selon les conditions. - Transport par voie d'eau (local).
God's River	- Piste d'atterrissage privée, sur un terrain loué à la Couronne.
Oxford House	- Il y a une piste d'atterrissage qui peut encore servir, mais il faudrait y faire d'importants travaux.
Poplar River	- Il y a une piste d'atterrissage qui est utilisable. - Transport par voie d'eau (barges). - Route d'hiver (utilisable de façon irrégulière).
Sherridon	- Train trois fois par semaine. - Avions à flotteurs et à skis. - Route jusqu'à environ 12 milles de la localité.
Tadoule Lake	- Avions à flotteurs et à skis. - Route d'hiver à partir de South Indian Lake (utilisable de façon très irrégulière).
Wasagamach	- Route d'hiver et transport par voie d'eau jusqu'à la piste d'atterrissage de Stevenson Island.

Partie B - Aéroports ou des améliorations sont nécessaires

Localité	Autres moyens de transport
Berens River	- Bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, feux de piste, indicateur illuminé de direction du vent.
Bloodvein	- Bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, matériel de lutte contre les incendies et camion de pompiers, atelier d'entretien, matériel d'entretien, feux de piste et matériel de communication.
Brochet	- Matériel de communication, indicateur illuminé de direction du vent.
Cross Lake	- Gravier, plancher de béton dans l'atelier d'entretien du matériel.
God's Lake Narrows	- Gravier, indicateur illuminé de direction du vent.
Ilford	- Bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, feux de piste, plancher de béton dans l'atelier d'entretien du matériel.
Lac Broche	- Plancher de béton dans l'atelier d'entretien du matériel, camion de pompiers et matériel de lutte contre les incendies, feux de piste, gravier.
Little Grand Rapids	- Bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, indicateur illuminé de direction du vent, matériel de communication.
Pikwitonei	- Bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, gravier, feux de piste.
Pukatawagan	- Bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, matériel de communication, indicateur illuminé de direction du vent.
Red Sucker Lake	- Bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, matériel de communication, indicateur illuminé de direction du vent.
St.-Theresa Point	- Gravier, matériel de communication, indicateur illuminé de direction du vent, bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, feux de piste.
Shamattawa	- Matériel d'entretien, matériel de communication, indicateur illuminé de direction du vent.
South Indian Lake	- Bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, matériel de lutte contre les incendies, matériel de communication.
Thicket Portage	- Gravier, bâtiment pour les services de lutte contre les incendies, matériel de communication, feux de piste, indicateur illuminé de direction du vent.
York Landing	- Gravier, matériel de communication, indicateur illuminé de direction du vent.

Source: Mémoire du ministère de la Voirie et des Transports du gouvernement du Manitoba.

Tableau 6.3

SUGGESTIONS D'AMÉLIORATIONS À APPORTER AUX INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES DES LOCALITÉS DESSERVIES PAR AUSTIN AIRWAYS

Localité	Améliorations
Attawapiskat	CARS, CWRS, VASIS, RIL.
Bearskin Lake	NDB, CARS, CWRS, feux de piste.
Big Trout Lake	FSS, VASIS, RIL. Il faudrait aussi déplacer la station météorologique du lac à l'aéroport.
Deer Lake	CARS, CWRS, feux de piste.
Fort Albany	CARS, CWRS, VAS IS, RIL.
Fort Hope	CARS, CWRS, VASIS, RIL.
Fort Severn	CARS, VASIS, feux de piste.
Kashechewan	CARS, VASIS, RIL.
Landsdowne House	CARS, VASIS, RIL. Il faudrait aussi déplacer la station météorologique du lac à l'aéroport.
Moosonee	FSS, VASIS, RIL. Il faudrait aussi remplacer le système d'éclairage de la piste et paver la piste d'atterrissage, la voie de circulation et l'aire de trafic.
Pickle Lake	Il faudrait déplacer la station météorologique du lac à l'aéroport.
Pikangikum	CARS, CWRS, VASIS, RIL.
Round Lake	CARS, CWRS, VASIS, RIL.
Sachigo Lake	CARS, CWRS, feux de piste.
Sandy Lake	CARS, CWRS, VASIS, RIL.
Webequie	CARS, CWRS, VASIS, RIL.
Winisk	CARS, CWRS, VASIS, RIL.

Légende

CARS	- station radio d'aéroport.
CWRS	- station météorologique.
FSS	- station radioaéronautique.
NDB	- radiophare non directionnel.
RIL	- feux d'identification de piste (à éclats).
VASIS	- indicateur visuel de pente d'approche.
Feux de piste	- avec VASIS et RIL.

Source: Mémoire d'Austin Airways.

1) la plus grande partie du gravier qui recouvrait la piste a disparu: la surface se compose maintenant de sable et d'un peu de gravier;
2) le gel a endommagé la piste; et
3) l'écoulement des eaux se fait mal.

- On devrait accorder plus d'importance aux aides à l'approche qu'aux radiophares non directionnels: puisqu'il est beaucoup plus important de pouvoir atterrir en toute sécurité que de pouvoir se déplacer d'un endroit à un autre.

(M. J. McAuley, président de la Commission de développement régional de Moosonee)

- Compte tenu de l'importance du trafic aérien qu'il y a à Moosonee et de la situation géographique de cette localité, il faudrait y établir une station radioaéronautique comportant tous les services habituels.

(Austin Airways)

Big Trout Lake

- Compte tenu de l'importance du trafic qu'il y a à Big Trout Lake et de la situation géographique de cette localité, il faudrait y établir une station radioaéronautique comportant tous les services habituels.

(Austin Airways)

Ogoki, Winisk, Attawapiskat, Fort Albany et réserve indienne de Marten Falls

- Les installations aéroportuaires de ces localités (qui dépendent entièrement du transport aérien) sont inadéquates.

(M. R. Piché, député de Cochrane North au Parlement provincial)

PHASE 5

Nous avons reçu d'Air Inuit un mémoire sous forme de feuille de travail décrivant et commentant l'état des pistes d'atterrissage de onze localités du Nouveau Québec (voir tableau 6.4). Des participants aux audiences ont aussi fait état de différentes préoccupations relativement aux installations aéroportuaires de la région.

Wemindji et Chiasibi

- Les installations aéroportuaires ne peuvent recevoir les HS-748.

(M. J. Morrison, directeur général d'Air Creebec)

Champion Lake, Waswanipi et Mistassini

- Il faudrait construire des installations aéroportuaires dans ces localités.

(M. J. Morrison, directeur général d'Air Creebec)

Tableau 6.4

INSTALLATIONS AÉROPORTUAIRES DES LOCALITÉS DESSERVIES PAR AIR INUIT

Localité	Longueur de la piste	Distance de la localité	Route d'accès	Possibilité de prolonger la piste	État des installations/problèmes
Akulivik	1 000 pieds	1/4 mille	bonne	impossible	- Piste molle, boueuse, sable résistant au compactage. - Installations de ravitaillement en carburant d'Austin. - Balises éclairantes. - Bonne piste de glace l'hiver (janvier-mars).
Sugluk	n° 1: 900 pieds	1/4 mille	bonne	impossible	N° 1: en bon état, mais trop près du village: ne sert plus.
Saliut	n° 2: 2 500 pieds	7 milles	aucune	impossible	N° 2: excellente piste de glace en bon état; transport au village par bateau: ne sert plus.
Saglouc	n° 3: 1 125 pieds	2 milles	très mauvaise	375 pieds	N° 3: base solide, en construction.
Koartuk	1 500 pieds, mais seul un tronçon de 1 100 pieds est utilisé de façon régulière	1/4 mille	bonne	400 pieds vers le Nord	- Base de sable; piste molle, en cuvette, dangereuse. - Mal entretenue. - Bonne l'hiver. - Balises éclairantes et installations de ravitaillement en carburant d'Air Inuit. - Pistes en glace pour besoins spéciaux.
Aupaluk	1 200 pieds	1/2 mille	mauvaise	bonne	- Piste molle, sablonneuse, boueuse au printemps. - La surface peut être rendue compacte. - Forts vents de travers, de temps en temps.

Tableau 6.4 (suite)

Localité	Longueur de la piste	Distance de la localité	Route d'accès	Possibilité de prolonger la piste	État des installations/problèmes
Baie aux feuilles Tasiujaq	2 400 pieds	1/4 mille	bonne	moyenne	- Bonne piste, base solide, quelques pierres, surface ondulée. - Travaux de nivellement nécessaires. - Vents de travers. - Pas de piste de glace.
Kangiqsualujjuaq George River Port-Nouveau-Québec	1 600 pieds	1/4 mille	bonne	800 pieds vers le Nord	- Bonne base, piste raboteuse, mal drainée, gros rochers; dangereuse. - Mal entretenue. - La conduite souterraine est trop petite; elle gèle.
Port Harrison Inukjuak Inoucdjouac	2 000 pieds	1/2 mille	bonne	impossible	- Surface molle, sable résistant au compactage. - Largeur adéquate. - À marée haute, l'eau atteint la piste. - Piste en glace bonne et longue.
Povungnituk	n° 1: 1 100 pieds n° 2: 2 600 pieds	1 mille 2 milles	mauvaise mauvaise	- -	- Inondations, la construction a débuté mais a ensuite été arrêtée.
Ivujivik	n° 1: 1 000 pieds n° 2: 2 100 pieds	1/4 mille 1/2 mille	bonne bonne	possible	N° 1: bonne, plate, se termine dans un lac peu profond. Installations de ravitaillement en carburant d'Austin. N° 2: bonne, plate, meilleure lorsqu'il y a des vents de travers.

Tableau 6.4 (suite)

Localité	Longueur de la piste	Distance de la localité	Route d'accès	Possibilité de prolonger la piste	État des installations/problèmes
Wakeham Bay Kangiqsujuaq Maricourt	n° 1: 1 000 pieds n° 2: 2 000 pieds	tout près 1/4 mille	bonne bonne	difficile bonne	- Bonne piste, base solide, largeur adéquate, raboteuse. - Installations de ravitaillement en carburant d'Air Inuit. - Pas de piste de glace.
Payne Bay Kangiqsuk Bellin	1 200 - 1 500 pieds	1 1/2 mille	mauvaise	moyenne	- Piste en cuvette, obstacles aux deux extrémités. - Vents de travers. - Mal drainée. - Deux pistes de glace, bases solides. - Mauvais emplacement.

Source: Mémoire d'Air Inuit.

Great Whale

- Il y a des problèmes au sujet des installations de cette localité.

(M. P. Pelletier, vice-président de Nordair pour la région du Québec et de l'Arctique)

Lake Harbour

- Comme la piste d'atterrissage n'a que 1 800 pieds de long, les HS-748 ne peuvent pas l'utiliser.

(M. J. Crichton, vice-président de First Air)

Pangnirtung

- Il faudrait prolonger la piste d'atterrissage; actuellement, les HS-748 de First Air doivent limiter le poids de leurs chargements lorsqu'ils l'utilisent.

(M. J. Crichton, vice-président de First Air)

- Il faudrait installer une clôture de la piste (cela devait se faire à la fin de 1984). Il faudrait aussi prolonger la piste d'atterrissage et en refaire le revêtement, ou encore construire une nouvelle piste ailleurs.

(M. A. Osborne, secrétaire-directeur du village de Pangnirtung)

- Le mauvais état de la surface de la piste d'atterrissage cause des dommages aux aéronefs.

(M. J. Peyton, citoyen)

Appendice A

NORONTAIR

NORONTAIR*

A.1 Introduction

Vers la fin des années soixante, un petit transporteur aérien de service local, Georgian Bay Airways, a essayé de mettre sur pied un service de transport aérien à taux unitaires desservant un certain nombre de localités du nord-est de l'Ontario. Il a cependant dû renoncer à cette tentative en 1969, après avoir subi des pertes pendant plusieurs années. Il a alors transféré son permis à un autre transporteur, White River Air Services, qui a aussitôt commencé à effectuer des vols entre deux des localités de la région. En 1971, lorsque White River Air Services déposait une requête pour réinstaurer la plus grande partie du service qui avait été mis en place par Georgian Bay Airways, il le faisait grâce à l'aide et au soutien financier du gouvernement de l'Ontario. Cette aide était cependant conditionnelle à ce que le nouveau service porte le nom de "norOntair".

En établissant le programme norOntair, le gouvernement ontarien visait à développer les services aériens intrarégionaux du nord de l'Ontario, qui étaient alors nettement insuffisants, et à créer un programme de subvention qui permette de les assurer. Le ministère des Transports et des Communications (remplacé en 1973 par la "Ontario Northland Transportation Commission" (ONTC)), qui était chargé de la conception et de l'application du programme, devait cependant faire face à de nombreux problèmes: la faiblesse et l'éparpillement de la population, l'immensité du territoire, le climat rigoureux, le coût énorme de l'amélioration du réseau routier. Sans compter que le programme devait aussi stimuler le développement social et économique de la région. En l'espace de quelques années, toutefois, le gouvernement ontarien, grâce entre autres à la collaboration d'Air Canada, a réussi à mettre au point un programme en trois volets (le "Northern Air Program") visant à améliorer tous les aspects des services aériens dans le nord de l'Ontario.

A.2 Le "Northern Air Program"

La première des trois activités visée par le Northern Air Program était le programme "Highway in the Skies". Lancé dès 1968, ce programme, appelé tout d'abord "Remote Airport

---

* Une partie de cet appendice est tirée d'un document de travail de la Direction de la recherche de la Commission canadienne des transports intitulé norOntair: Élaboration du programme et comparaison avec une éventuelle entreprise analogue dans la région semi-éloignée du Québec, document de travail n° 40-83-01, novembre 1982.

Development (and Maintenance) Activity", ainsi qu'un autre connu sous le nom de "Municipal Airport Development Activity", a permis de construire plusieurs aéroports dans le nord de l'Ontario. En vertu de ces programmes, le gouvernement provincial défraie 80 % des coûts de construction des terrains d'atterrissage, les municipalités devant payer les 20 % restant. Cette contribution des municipalités vise à les inciter à assurer la bonne marche de leur aéroport et à veiller à ce qu'ils soient maintenus au niveau prévu dans les normes établies. Le gouvernement participe également aux frais d'exploitation de ces aéroports. On peut juger du succès de ces deux programmes par le fait que, sur les 21 endroits actuellement desservis par norOntair, onze ne possédaient pas de piste d'atterrissage en 1971, et qu'il n'y avait alors aucun service régulier à certaines des dix localités où il y avait des aéroports. Toutes les installations construites dans le cadre de ce programme devaient respecter les normes de Transports Canada ainsi que certaines normes du gouvernement ontarien afin d'assurer la fiabilité de l'exploitation tous temps des services aériens à taux unitaires*.

Le troisième élément du Northern Air Program est le service aérien proprement dit (norOntair). Il semble que le lancement de ce programme ait été déclenché à l'origine par la demande de subvention que Georgian Bay Airways avait présentée en 1969 en vue de lui permettre de continuer à assurer son service intrarégional. Tout en refusant d'accéder à cette demande, le gouvernement provincial avait alors décidé d'examiner de plus près les services aériens fournis dans cette région. Une étude, achevée en 1971, affirmait qu'il fallait développer des services aériens de type "local" dans le nord de l'Ontario. Elle soulignait également que les transporteurs locaux n'étaient pas en mesure de répondre à ce besoin, parce qu'ils ne pouvaient pas desservir les petites localités où le trafic n'était pas suffisant pour rentabiliser les services (ce qui est toujours le cas aujourd'hui).

Cette étude soulevait aussi un certain nombre de problèmes communs à tous les transporteurs exploitant de tels services dans le nord de la province: ils n'avaient pas les moyens financiers d'assurer convenablement la promotion et la mise en marché de leurs services, ils n'avaient pas de systèmes de réservations adéquats (ce qui avait pour conséquence que leurs clients ne pouvaient guère se fier à leurs services), ils manquaient de capitaux pour améliorer leur matériel, ils n'accordaient pas assez d'importance à la fiabilité des services (alors que cela était d'importance capitale pour leurs clients) et leurs cadres n'avaient généralement pas les compétences requises pour régler tous ces problèmes. Cela a amené le gouvernement à la conclusion que la seule façon d'amener une

---

* Le tableau A1.1 présente la liste des normes établies par le gouvernement provincial.

clientèle éventuelle à se tourner vers l'aviation comme moyen de transport de remplacement était de faire la preuve qu'il était lui-même en mesure de jouer un rôle plus important dans ce domaine. Il considérait cependant qu'il devait agir en tant que promoteur de services aériens et non pas en tant qu'exploitant.

Au début de 1971, le gouvernement provincial a donc proposé l'établissement d'un service aérien subventionné (qui devait être assuré par un tranporteur déjà actif dans la région) entre quatre des plus grands centres du Nord-Est (Sudbury, Sault Ste. Marie, Earlton et Timmins). Cinq transporteurs locaux ont répondu à l'appel d'offres du gouvernement. Dans le contrat final conclu avec White River Air Services, le gouvernement ontarien acceptait un certain nombre de conditions, notamment: de fournir, pour un dollar par année, deux DHC-6 (Twin Otters) de De Havilland du Canada pour les trois ans de la durée du contrat, d'assumer la responsabilité financière du service pendant les premiers trois ans (cette période a depuis été prolongée à dix ans), de fournir tous les fonds nécessaires à l'instauration du service, de payer tous les déficits (par versements mensuels), de prévoir 150 000 $ pour les frais d'amortissement et de verser au transporteur une rémunération de 25 000 $ ainsi qu'une prime d'encouragement d'un montant non spécifié. Le gouvernement provincial devait aussi assurer la perception des recettes et l'administration, et tous les profits et pertes afférents au service devaient être portés au compte de la province.

Pour sa part, le transporteur choisi (White River Air Services) s'engageait à créer un réseau de services aériens, à recueillir des données sur ce service et à tenir le ministre responsable au courant des développements relatifs aux différents aspects de ces services. Le transporteur était en outre responsable de tout ce qui était directement relié à la prestation des services: obtention des permis, licences et certificats, dépôts de tarifs, entretien, recrutement des équipages et du personnel au sol. Il s'engageait aussi à offrir deux vols par jour dans chacune des localités du réseau.

Bien que White River Air Services ait eu la responsabilité de tous les aspects opérationnels du service, il devait cependant faire approuver certaines décisions, concernant par exemple le dépôt des tarifs ou les contrats négociés avec des tiers, par le coordonnateur gouvernemental responsable du projet norOntair.

Lorsque White River Air Services a présenté au CTA sa première demande de permis dans le cadre du programme norOntair, son principal soutien lui est venu du gouvernement de l'Ontario. Le gouvernement expliquait son appui en indiquant que les services proposés amélioreraient les possibilités de développement industriel et commercial, réduiraient l'isolement sur le plan social et renforceraient les transporteurs aériens privés. Parmi les autres raisons qu'il a données, mentionnons:

la nécessité d'assurer des services aériens réguliers entre les principaux centres du nord-est de l'Ontario (qui ne bénéficiaient alors pas de ce genre de service), le fait qu'il n'y ait qu'un seul train par jour entre Sault Ste. Marie et Sudbury, et entre Timmins et Earlton, l'absence totale de service ferroviaire pour le transport des passagers entre Timmins et Sault Ste. Marie et entre Sudbury et Earlton, l'existence d'une forte communauté d'intérêts (établie par diverses enquêtes, notamment sur le trafic routier) entre Sault Ste. Marie et Sudbury, entre Timmins et Earlton et, dans une moindre mesure, entre Sault Ste. Marie et Timmins, et entre Sudbury et Timmins, les problèmes auxquels devaient faire face les voyageurs arrivant dans la région par la voie des airs (il était extrêmement incommodant de se rendre dans plus d'un centre du nord-est de l'Ontario par la voie des airs lorsqu'on venait de l'extérieur de cette région) et le besoin d'un service d'appoint et de correspondance pour les transporteurs nationaux et régionaux qui desservaient des localités de cette région. À ce sujet, il convient de souligner l'aide considérable qu'a apportée Air Canada au gouvernement ontarien relativement à la préparation de ce projet, ce qui a permis de bien coordonner les services de White River Air Services avec ceux du transporteur national. Le service proposé devait constituer un service d'appoint pour les services nord-sud existants (services de Transair à Sault Ste. Marie et d'Air Canada à Sault Ste. Marie et Sudbury). On prévoyait aussi établir des correspondances à Sudbury avec les vols d'Air Canada à destination de Toronto.

Tout en prévoyant des pertes pour les premières années, le gouvernement ontarien espérait que le service deviendrait rentable en deux ou trois ans, mais il était quand même prêt à le soutenir pendant plus longtemps si cela s'avérait nécessaire. Et en fait, bien qu'en dix années d'activités norOntair n'ait jamais atteint le seuil de la rentabilité, le gouvernement n'a jamais failli à ses engagements à son égard.

A.3 Les services de norOntair depuis 1975

En 1975, le gouvernement ontarien avait étendu le réseau de norOntair dans le nord-ouest de la province. On Air Ltd. (qui offrait ses services dans le cadre du programme norOntair) a alors commencé à effectuer des vols entre Kenora, Dryden, Fort Frances, Atikokan et Thunder Bay. Elle a bientôt été suivie par un autre transporteur, Air Dale Ltd., qui est venu améliorer les services de norOntair dans le nord-est et le nord-ouest de l'Ontario en offrant des correspondances par Sault Ste. Marie, Wawa, Terrace Bay, Thunder Bay et Pickle Lake.

Jusqu'en 1984, tous les transporteurs qui offraient des services en vertu du programme norOntair utilisaient des DHC-6 (Twin Otters) que l'ONTC leur louait pour un dollar par an. De plus, ils n'étaient autorisés à offrir ces services que parce qu'ils avaient conclu des contrats avec l'ONTC; le CTA ne leur

avait d'ailleurs accordé de permis que pour la durée de ces contrats (trois ans).

À la fin de 1984, le gouvernement ontarien devait entreprendre l'étape suivante de son plan de développement des services aériens dans le nord de l'Ontario. Cela devrait compléter le programme norOntair. La mise en service du Dash-8 de conception et de fabrication canadiennes devrait notamment être un facteur important dans l'amélioration des services. On continuera également l'application de certaines lignes directrices qui avaient été établies pour le programme norOntair. Ainsi, les transporteurs dont les requêtes seront acceptées pourront louer des avions à raison d'un dollar par année, pendant une période maximum de cinq ans. De même, l'ONTC assumera les frais dont elle se charge normalement en ce qui concerne les services fournis en vertu du programme norOntair, tels que l'achat du carburant (norOntair réalise des économies intéressantes en achetant par grandes quantités), les frais de commercialisation et les coûts des services de manutention au sol (y compris les frais d'atterrissage). On ne croit pas que la mise en service du Dash-8 entraînera des augmentations de tarifs. Actuellement, en supposant que le gouvernement ontarien assume certains coûts d'exploitation, et en tenant compte de son programme de location, les tarifs de norOntair sont d'environ 40 % inférieurs à ceux d'Austin Airways et des autres transporteurs aériens privés qui desservent les localités de l'Ontario*. Pour ce qui est des services aériens fournis aux parties du nord ontarien qui ne sont pas présentement desservies par norOntair, M. R. Piché, député de la circonscription de Cochrane North au Parlement provincial, nous a suggéré que l'on puisse en venir à des ententes avec les transporteurs aériens qui les assurent actuellement et les intégrer au réseau norOntair; ceci permettrait la réduction des prix.

---

* Il se peut que cela soit indicatif des économies qui pourraient être réalisées si on donnait suite aux recommandations que nous avons faites relativement aux divers droits, taxes et frais de location perçus par les gouvernements ainsi qu'à l'établissement d'un nouveau programme d'aide à l'acquisition d'immobilisations. Il faut cependant noter que nous suggérons aussi de laisser une place plus importante aux initiatives du secteur privé. Le programme dont nous recommandons l'instauration serait en fait un programme de capital de risque destiné à de petites entreprises; le gouvernement assumerait certains risques à court terme alors que l'administration du transporteur s'occuperait du fonctionnement quotidien de l'entreprise (commercialisation, achat de carburant et d'huile, etc.). Par ailleurs, nous recommandons au gouvernement fédéral (s'il décide d'établir un tel programme) de considérer les critères d'évaluation de l'efficacité des services aériens qui apparaissent dans le contrat pro forma concernant les Dash-8 utilisés dans le cadre du programme norOntair (voir tableau A1.2).

Tableau A1.1

NORMES PROVINCIALES S'APPLIQUANT AUX AÉROPORTS

Installations	Exigences minimales
Piste	Longueur: 2 700 pieds Largeur: 75 pieds
Aire de stationnement des aéronefs	100 pieds x 100 pieds
Revêtement de la piste	Permanent
Zonage	Approche: 1:50 Surface de transition: 1,7 Largeur minimale du terrain: 1 000 pieds
Feux et balisage	Feux de piste, de voie de circulation et d'aire de stationnement Phare d'aérodrome Feux d'obstacles Indicateur illuminé de directeur du vent Système d'alimentation de secours
Sécurité contre les incendies	Transports Canada, catégorie "F"
Déneigement	Matériel de déneigement approprié
Ravitaillement en carburant	Carburant d'aéronef à réaction de type "A1"
Abris pour les passagers	Salles d'attente, bureaux, toilettes, chauffage, téléphone
Transport de surface	Route d'accès et service de taxi
Aides à la navigation	NDB et matériel radio air-sol approuvés par Transports Canada
Matériel météorologique	Anémomètre Baromètre Thermomètre

Source: P.Y. DAVOUD, The Case for Local and Feeder Air Services.

Tableau A1.2*

6.4 Critères d'évaluation de l'efficacité des services aériens

Dans le cadre du programme norOntair, le transporteur et l'ONTC doivent collaborer à l'expansion des services et à leur amélioration. Le programme norOntair vise essentiellement à fournir des services aériens fiables et de grande qualité. C'est le transporteur qui est le premier responsable de la réalisation de cet objectif. Il lui incombe donc d'offrir des services sûrs et fiables, surtout en ce qui concerne le respect des horaires. Les résultats obtenus influent directement sur le développement de norOntair. Le fait que norOntair ait un coefficient de fiabilité supérieur à 96 % démontre que les transporteurs qui participent actuellement au programme sont à la hauteur de la tâche.

Des primes d'encouragement à la bonne gestion encourageront les transporteurs à améliorer le plus possible la qualité de leurs services. L'annexe F de l'appendice II mentionne quelques critères d'évaluation de rendement sur lesquels on peut se baser pour attribuer des primes fixes d'encouragement à la bonne gestion. Les modifications éventuellement apportées à ces primes devront tenir compte des effets de facteurs indépendants de la volonté du transporteur (conflits de travail, aéroports fermés, etc.).

6.5 Des pénalités (voir entre autres les articles 2 et 19 de l'appendice III) feront pendant à ces primes d'encouragement à la bonne gestion. Ainsi:

a) une pénalité de 300 $ sera imposée pour chaque heure de retard due à des circonstances directement attribuables au transporteur;

Tableau A1.2 (suite)

b) une pénalité de 50 $ par jour, prenant effet 60 jours après la date à laquelle un pilote est entré au service de norOntair, sera imposée au transporteur dont les équipages ne sont pas revêtus d'uniformes appropriés;

c) une pénalité de 200 $ sera imposée chaque fois que le transporteur négligera d'informer l'ONTC, dans un délai d'une heure, du fait qu'un Dash-8 sera inutilisable pendant plus de deux heures et qu'on aura besoin d'un autre aéronef pour le remplacer (voir l'alinéa 12 de l'appendice II);

d) une pénalité de 500 $ sera imposée pour chaque heure de vol effectuée avec un aéronef de remplacement lorsque l'ONTC considérera que l'appareil ainsi remplacé est devenu inutilisable parce que l'exploitant n'a pas effectué les inspections ou les tâches d'entretien appropriées.

ANNEXE F - PRIME D'ENCOURAGEMENT À LA BONNE GESTION

a) À compter du , l'exploitant recevra chaque mois une prime de bonne gestion au montant de $ par mois.

b) Les sommes dont il est question au paragraphe a) seront réduites des montant spécifiés à l'article 19 de cet accord.

c) La pertinence de la prime d'encouragement à la bonne gestion fera l'objet d'un examen annuel, à compter du . On procédera alors à une évaluation du rendement de l'exploitant selon, entre autres, les critères suivants:

Tableau A1.2 (suite)

i) Fiabilité des services réguliers: au moins 96 % des vols réguliers prévus doivent être effectués (les 4 % de vols annulés comprenant les annulations causées par le mauvais temps mais non celles qui résultent de circonstances indépendantes de la volonté du transporteur (grèves, directives de navigabilité, fermetures d'aéroport, etc.)).

ii) Respect des horaires: les vols réguliers ne doivent pas déroger de plus de 15 minutes de leurs horaires, dans au moins 80 % des cas.

iii) Fiabilité technique: il ne doit pas y avoir plus d'un vol annulé à cause de problèmes mécaniques (attribuables aux services fournis par le transporteur) pour chaque 400 heures de vol (ou 0,0025 vol annulé par heure de vol).

iv) Fiabilité technique: il ne doit pas y avoir plus d'un vol retardé à cause de problèmes mécaniques (attribuables aux services fournis par le transporteur) pour chaque 100 heures de vol (ou 0,01 vol retardé par heure de vol).

v) On tiendra aussi compte d'autres facteurs, et notamment de l'augmentation des frais généraux et des circonstances particulières dans lesquelles le transporteur peut se trouver.

*Source: GOUVERNEMENT DE L'ONTARIO, "Coming in 1984 - The Dash-8; Request for Proposals: norOntair Dash-8 Operations".

Appendice B

LE PROGRAMME AMÉRICAIN DES SERVICES AÉRIENS ESSENTIELS ÉTABLI EN VERTU DE L'ARTICLE 419 DE LA LOI AIRLINE DEREGULATION ACT

LE PROGRAMME AMÉRICAIN DES SERVICES AÉRIENS ESSENTIELS ÉTABLI EN VERTU DE L'ARTICLE 419 DE LA LOI AIRLINE DEREGULATION ACT

B.1 Introduction

Le 24 octobre 1978, l'entrée en vigueur de la loi Airline Deregulation Act (ADA) mettait fin à quarante ans de réglementation dans le domaine du transport aérien aux États-Unis. Conscient des réductions ou des suppressions possibles de services dans des petites localités, le législateur avait prévu, à l'article 419 de la loi, l'établissement d'un programme de services aériens essentiels (SAE) visant a assurer des services aériens aux petites localités pendant la période de transition devant mener à l'application intégrale de la déréglementation. Ce programme, qui prévoit une aide financière du gouvernement fédéral pour maintenir des services aériens dans certaines petites localités, ne vise cependant pas à développer davantage les services aériens existants et ne sera en vigueur que jusqu'en 1988. Il doit être administré par le Civil Aeronautics Board (CAB) jusqu'à la fin de 1984, puis par le ministère américain des Transports.

Des dispositions de la ADA spécifiaient comment allait se faire la transition entre le précédent programme de subventions aux transporteurs locaux (prévu à l'article 406) qui avait été établi dans le cadre de la loi Federal Aviation Act de 1958, afin de renforcer l'industrie du transport aérien de l'époque et de soutenir les services aériens fournis aux petites localités, et le nouveau programme (prévu à l'article 419) qui devait entrer en vigueur le 30 septembre 1982*.

B.2 Définition des localités admissibles au programme des services aériens essentiels et du niveau minimal des services aériens essentiels

Les localités auxquelles peut être garanti un niveau minimum de services aériens, dans le cadre du programme des services aériens essentiels, se répartissent en deux catégories:

- En vertu de l'article 419(a), les localités qui, au 24 octobre 1978, ou après cette date, n'étaient pas desservies par plus d'un transporteur détenteur d'un certificat, peuvent bénéficier du programme SAE.

---

* Le tableau B.1 expose les principaux événements qui se sont produits ou qui doivent se produire relativement à la déréglementation et au programme établi en vertu de l'article 419.

Tableau B.1

CALENDRIER DES ÉVÉNEMENTS SURVENUS RELATIVEMENT AU PROGRAMME DES SERVICES AÉRIENS ESSENTIELS DU "AIRLINE DEREGULATION ACT"

Le 24 octobre 1978	Entrée en vigueur du Airline Deregulation Act. Il est proposé que le Civil Aeronautics Board soit aboli à la fin de 1984. La réglementation s'appliquant aux marchés et aux tarifs doit être graduellement éliminée. Jusqu'en 1988, les petits marchés où les services aériens ne sont pas rentables seront protégés par des subventions versées en vertu d'un programme de services aériens essentiels. Les deux cinquièmes des localités pouvant bénéficier du programme des services aériens essentiels se trouvent en Alaska.
Le 21 avril 1979 au plus tard	On devait définir les normes de sécurité s'appliquant aux aéronefs utilisés par les transporteurs pour desservir les endroits remplissant les conditions requises.
Le 25 octobre 1979 au plus tard	On devait déterminer le niveau des services aériens essentiels pour tous les endroits satisfaisant aux conditions exposées à l'article 419(a) (c'est-à-dire les endroits qui, le ou après le 24 octobre 1978, étaient desservis par au plus un transporteur détenteur de certificat).
Le 1er janvier 1980 au plus tard	On devait déterminer les localités admissibles aux services aériens essentiels selon l'article 419(b) (c'est-à-dire les endroits auxquels un certificat établi en vertu de l'article 401 avait cessé de s'appliquer entre le 1er juillet 1968 et le 24 octobre 1978 et les autres endroits qui selon le Civil Aeronautics Board pourraient bénéficier du programme des services aériens essentiels).
À partir du 1er janvier 1982	De nouveaux endroits peuvent être désignés admissible au programme des services aériens essentiels.
Le 1er juillet 1982	Les transporteurs participant au programme de l'article 406, qui va prendre fin, doivent avoir remis au CAB leurs préavis de 90 jours relatifs à la suspension de leurs services.
À partir de septembre 1982	Le CAB doit proposer des niveaux de services essentiels à assurer aux endroits où doit s'appliquer le programme des services aériens essentiels. Il doit chercher des transporteurs qui puissent remplacer les transporteurs qui veulent cesser d'assurer des services (ceux-ci doivent entre-temps continuer de fournir ces services, pour des périodes de 30 jours à la fois).
Le 30 septembre 1982	Fin des subventions versées en vertu de l'article 406.
Le 1er octobre 1982	Les services aériens de l'Alaska commencent à être subventionnés en vertu de l'article 419. Quatre transporteurs assurant des services locaux dans les 48 États autres que l'Alaska et Hawaï peuvent bénéficier d'un programme de subventions spécial de 13 500 000 $, établi en vertu des articles 406 et 419, et devant prendre fin en septembre 1983.
Le 7 octobre 1982 au plus tard	Les transporteurs qui reçoivent des subventions en vertu de l'article 406 et qui désirent bénéficier d'une exemption d'urgence relativement au préavis de 90 jours concernant la suspension de services doivent avoir présenté leur demande au CAB.
Le 31 décembre 1982	La réglementation du CAB concernant les tarifs devait cesser d'être appliquée, y compris en ce qui concerne les tarifs communs obligatoires s'appliquant aux services assurés entre les localités rurales et des villes-pivots.
À partir du 1er janvier 1983	Les dispositions permettant de déplacer (par "bumping") des transporteurs offrant des services en vertu de l'article 406 entrent en vigueur. (En pratique, il n'y a eu aucun "bumping".)
Le 31 décembre 1984	Le CAB est aboli; les fonctions de réglementation qui demeurent seront dorénavant exercées par d'autres organismes du gouvernement fédéral: le Département du Transport, le Département de la Justice, le Département d'État et les Postes.
Septembre 1984	Un projet de loi proposant le rétablissement de la réglementation en ce qui concerne les tarifs de service postal imposés par les transporteurs aériens en Alaska est à l'étude.
Le 1er janvier 1985	Les Postes doivent déterminer les tarifs à appliquer au transport du courrier et entreprendre leur propre processus de sélection des transporteurs.
Le 25 octobre 1988	Le programme des services aériens essentiels doit prendre fin.

Source: Public Law 95-504, Airline Deregulation Act, 24 octobre 1978. Informations fournies par les fonctionnaires du Civil Aeronautics Board.

- En vertu de l'article 419(b), les localités auxquelles le certificat d'un transporteur avait cessé de s'appliquer entre le 1er juillet 1968 et le 24 octobre 1978 ainsi que toutes les autres localités d'Alaska et d'Hawaï désignées par le CAB peuvent bénéficier du programme SAE.

L'article 419(f) prévoit des niveaux de services garantis applicables au SAE. Dans les États autres que l'Alaska, cela correspond au plus bas des deux niveaux de services suivants: deux vols aller retour par jour, cinq jours par semaine, ou le niveau de services offert en 1977. Là où cela est nécessaire, on verse des subventions pour maintenir ce niveau de service en ce qui concerne les vols effectués à destination d'au moins une "ville-pivot"*. En Alaska, le niveau de services aériens essentiels correspond au plus élevé des deux niveaux suivants: deux vols aller retour par semaine ou le niveau de services offert en 1976. On peut aussi modifier ce niveau de services aériens essentiels, à condition que toutes les parties concernées soient d'accord (c'est-à-dire le CAB, les organismes de l'État et les localités concernées)**.

On a aussi demandé au CAB de spécifier, pour chaque localité concernée, le nombre et les caractéristiques des villes-pivots, le nombre maximum de places garanties, les horaires des vols, le nombre maximum d'escales et peut-être aussi les dimensions des aéronefs, conformément aux "Guidelines for Individual Determinations of Essential Air Transportation" exposées à la Partie 398 de la déclaration de principe du CAB***.

La détermination des services qui seraient garantis en vertu du programme des services aériens essentiels devait faire l'objet de consultations avec les localités et les organismes des États concernés. On devait ensuite publier les exigences relatives aux services aériens essentiels devant être assurés aux différentes localités concernées. Le niveau de ces services essentiels serait ensuite périodiquement révisé et modifié lorsque cela apparaîtrait nécessaire.

---

* Une "ville-pivot" est un endroit où sont embarqués plus de 0,05 % de tous les "revenus passagers-milles payant" des États-Unis.

** Le CAB s'est servi de cette disposition pour ajouter les services de fins de semaine aux services minimums garantis dans certaines localités des 48 États autres que l'Alaska et Hawaï.

*** Voir tableau B.2.

Tableau B.2

SOMMAIRE DES LIGNES DIRECTRICES
RELATIVES À LA DÉTERMINATION DES ENDROITS
POUVANT BÉNÉFICIER DU PROGRAMME DES SERVICES AÉRIENS ESSENTIELS

Éléments à considérer	Conditions générales	Facteurs à retenir
Nombre et caractéristiques des villes-pivots	Un endroit remplissant les conditions requises n'a besoin de services qu'à destination d'une seule ville-pivot. Il ne doit jamais y avoir plus de deux villes-pivots.	- Jusqu'à quel point la ville-pivot proposée donne accès au réseau national de transport aérien. - Les liens commerciaux, géographiques et politiques existant entre la ville-pivot proposée et l'endroit pouvant bénéficier du programme des services aériens essentiels. - L'intensité du trafic entre cet endroit et la ville-pivot. - La distance. - L'importance de la ville-pivot.
Matériel	Les dimensions des aéronefs peuvent être spécifiées.	- Tous les aéronefs doivent être suffisamment grands pour prendre les passagers et leurs bagages. - Les transporteurs peuvent utiliser de plus gros appareils pour les longs trajets. - Tous les aéronefs doivent satisfaire aux normes de sécurité de la FAA. - Tous les aéronefs doivent avoir deux moteurs et deux pilotes, à moins que l'on ait convenu de procéder autrement. - Les passages doivent pouvoir monter dans l'aéronef par un escalier plutôt qu'en passant par-dessus l'aile.
Fréquence des vols	Conformément aux dispositions de l'article 419(f) de la Airline Deregulation Act.	Dans certains cas, la fréquence peut être supérieure à ce que prévoient ces lignes directrices, ainsi: - lorsque les données dont on dispose au sujet de l'importance du trafic indiquent qu'une fréquence plus élevée est justifiée; - quand il faut effectuer plus de vols parce qu'on utilise des avions plus petits; - quand il faut effectuer plus de vols parce qu'une partie des places est occupée par des passagers débarquant à une escale intermédiaire; - en Alaska, si l'Alaska Transportation Commission juge qu'il est justifié d'offrir plus de services.

Tableau B.2 (suite)

Maximum de places garanties	Les avions effectuant des vols à destination ou en provenance d'endroits bénéficiant du programme des services aériens essentiels doivent pouvoir transporter 80 passagers ou moins par jour (ou 60 places garanties dans les deux directions).	Le CAB peut garantir plus de 60 places si: - les places sont partagées entre des passagers se rendant à l'endroit considéré et d'autres débarquant à des escales intermédiaires; - il faut de plus gros aéronefs; - l'endroit où les services sont offerts est très isolé; - il y a eu une diminution importante de la fréquence des vols qui justifie un accroissement du nombre de places garanties; - des circonstances spéciales justifient une telle augmentation.
Horaires	- Lorsqu'une correspondance est nécessaire, les transporteurs doivent coordonner leurs horaires avec ceux des transporteurs qui font les vols de correspondance. - Ou, un vol le matin et un vol dans la soirée, si aucune correspondance n'est requise.	
Nombre d'escales	Pas plus de deux escales entre un endroit remplissant les conditions requises pour bénéficier du programme des services aériens essentiels et une ville-pivot, à moins qu'il ait été convenu (avec la localité concernée) de procéder autrement.	

B.3 Modalités d'application du programme de l'article 419

Lorsqu'un transporteur donne avis au CAB et aux autres parties concernées de sa volonté de cesser d'assurer des services ou de les réduire au-dessous du niveau prévu en vertu du programme des services aériens essentiels, le CAB doit évaluer les services qui seront fournis dans la localité concernée après ladite réduction ou suppression. S'il s'avère que les services aériens seraient alors réduits à un niveau inférieur à celui des services essentiels, le CAB peut obliger le transporteur à continuer d'assurer ces services jusqu'à ce qu'un autre transporteur puisse offrir les services aériens essentiels auxquels a droit la localité. Lorsqu'un transporteur doit ainsi continuer d'assurer des services qu'il voudrait abandonner, il reçoit une compensation calculée d'après un taux "de retenue" qui peut être basé sur les pertes encourues par le transporteur pour assurer les services ou être un taux de subvention déjà en vigueur.

Le CAB doit alors émettre une ordonnance sollicitant des propositions de transporteurs prêts à assurer les services en question. Il évalue ensuite les moyens, les compétences et la fiabilité de tous les candidats. S'ils remplissent tous les conditions requises, et si aucun d'entre eux ne demande de subvention, le transporteur qui désire réduire ou supprimer des services peut le faire dès qu'un de ces transporteurs assure des services adéquats. Si tous les transporteurs qui offrent leurs services demandent une compensation, le CAB doit étudier et comparer toutes les propositions. Le transporteur qui désire réduire ou suspendre des services peut alors le faire lorsque le transporteur choisi pour le remplacer assure des services adéquats*.

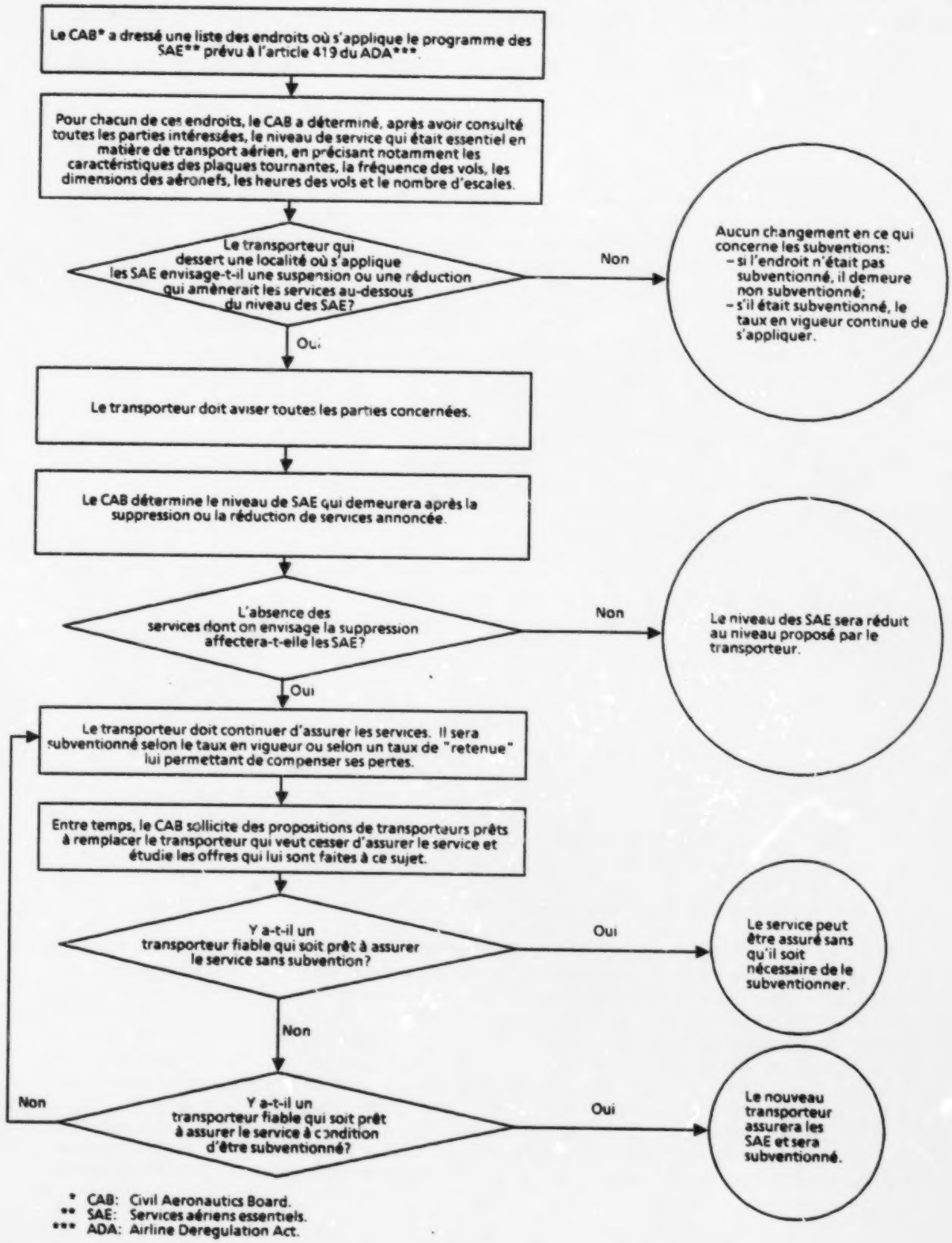
B.4 Détermination de la subvention et calcul du taux de la subvention

Le CAB devait administrer le programme de subvention prévu à l'article 419 de façon à atteindre un double objectif: assurer des services aériens fiables et continus aux petites localités et maintenir les montants des subventions à des niveaux raisonnables. Il a étudié trois façons de réaliser ces objectifs: un système basé sur un prix de revient majoré d'un pourcentage, un autre basé sur un taux d'encouragement fixe et un troisième basé sur un taux d'encouragement partagé. On a finalement retenu la méthode du taux d'encouragement fixe, parce qu'il s'agissait d'un système stable, qui encourageait les transporteurs à améliorer les services subventionnés et qui était

---

* Le tableau B.3 expose les modalités d'application du programme de l'article 419, en ce qui concerne la détermination de ce qui constitue le niveau de service nécessaire à un endroit où s'applique le programme des services aériens essentiels et la façon de choisir un transporteur de remplacement.

Tableau B.3: MODALITÉS D'APPLICATION DU PROGRAMME DE L'ARTICLE 419



* CAB: Civil Aeronautics Board.
** SAE: Services aériens essentiels.
*** ADA: Airline Deregulation Act.

facile à administrer. Par conséquent, un transporteur qui est subventionné en vertu du programme des services aériens essentiels reçoit chaque mois un montant calculé d'après un taux fixe applicable pendant deux ans.

Dans la mesure du possible, on se sert de la méthode exposée dans le manuel "Small Aircraft Costing System" du CAB pour analyser les demandes de subventions. Un transporteur qui demande une subvention en vertu de l'article 419(d) du programme des services aériens essentiels doit présenter des prévisions de coûts qui ont été établies en supposant l'utilisation d'avions appropriés aux services considérés. Ces coûts doivent être répartis en frais directs et indirects. Le CAB compare les informations qu'il reçoit à ce sujet avec ses propres estimations. Il s'assure aussi du caractère raisonnable des frais indirects prévus par le transporteur en comparant le rapport existant entre le ratio de ses coûts directs à ses coûts indirects avec celui d'autres transporteurs.

Les prévisions de volume du trafic, les tarifs aériens et les recettes établis par le transporteur constituent le deuxième groupe d'éléments sur lesquels on se base pour déterminer le taux de la subvention. Le CAB compare les tarifs proposés par le transporteur à ceux qui s'appliquent ailleurs pour des trajets de distance équivalente effectués sur des routes où le volume de trafic est comparable, à ceux du transporteur qui desservait auparavant l'endroit où on doit assurer les services aériens essentiels et aux prix appliqués par le nouveau transporteur dans d'autres marchés. Les prévisions tarifaires du transporteur peuvent être retenues comme base de détermination des recettes que si elles se comparent favorablement aux autres critères pertinents.

Un montant raisonnable correspondant au profit est inclus dans le taux de subvention. Afin de faciliter le calcul, ce montant correspond à un pourcentage des dépenses totales prévues. La subvention correspond donc à la différence entre les recettes prévues et la somme des dépenses prévues et du montant correspondant au profit.

B.5 L'efficacité du programme de l'article 419

Les modifications qui ont été apportées au programme de subvention ont eu des effets considérables sur le développement des services aériens offerts dans les petites localités ainsi que sur celui des activités des transporteurs qui les assurent. En premier lieu, le remplacement de la compensation calculée d'après les besoins financiers globaux des transporteurs (en vertu de l'article 406) par la compensation calculée d'après le niveau de service minimum nécessaire à une localité remplissant les conditions requises pour bénéficier du programme des services aériens essentiels (en vertu de l'article 419) a permis de mieux harmoniser les services aux besoins des localités. Cela a aussi

entraîné un accroissement de la part du marché qui est contrôlée par des transporteurs assurant des services de navette pour le transport des passagers entre les petites localités.

Par ailleurs, alors que le programme de l'article 406 ne s'appliquait qu'à un certain nombre de transporteurs détenteurs de certificats, celui de l'article 419 est offert à tous les transporteurs qui fournissent des services aériens essentiels. Cela a permis aux transporteurs "dits de navette" qui ne pouvaient pas recevoir de subventions avant la promulgation de la ADA de bénéficier de l'aide financière du gouvernement fédéral, ce qui a eu comme conséquence qu'ils assurent maintenant une grande partie des services subventionnés en vertu de l'article 419.

Comme les subventions versées en vertu de l'article 419 sont calculées d'après le niveau minimum de service nécessaire à un endroit où s'applique le programme des services aériens essentiels, le montant de la subvention est directement relié au nombre de passagers qui sont embarqués chaque jour à l'endroit en question. Ainsi, dans une localité bénéficiant du programme des services aériens essentiels, et située dans un État autre que l'Alaska ou Hawaï, on cesse de subventionner un service lorsqu'il y a au moins 30 passagers qui sont embarqués chaque jour. Dans le cas de l'Alaska, compte tenu des recettes provenant du transport du courrier et du fret, on considère que les subventions ne sont plus nécessaires dès qu'un transporteur embarque cinq passagers par semaine. Le remplacement du programme de l'article 406 par celui de l'article 419 a donc permis de réduire autant le nombre de localités où les services aériens étaient subventionnés que le montant global de ces subventions*. Ainsi, entre les années financières 1978 et 1984, le nombre de localités subventionnées est passé de 392 à 134, et les subventions ont été réduites de 75 363 000 $ à environ 38 000 000 $.

Malgré les succès obtenus, on croit que l'on pourrait encore améliorer le programme en ajoutant le critère de l'"isolement" aux conditions que doivent remplir les localités qui veulent en bénéficier. En 1983, le General Accounting Office a recommandé au Congrès qu'on tienne compte de l'isolement des localités par rapport à des "villes-pivots" importantes lorsqu'on détermine si elles doivent bénéficier du programme des services aériens essentiels. Si cette recommandation était appliquée, environ 20 localités situées à moins de 100 milles d'une ville-pivot cesseraient de bénéficier du programme de subvention de l'article 419. Le Congrès n'a pas encore pris de décision à ce sujet.

---

* On trouvera au tableau B.4 une comparaison des résultats de ces deux programmes de subventions.

Tableau B.4

COMPARAISON DES RÉSULTATS DES PROGRAMMES ÉTABLIS EN VERTU DES ARTICLES 406 ET 419

	Programme de l'article 406 Année financière 1978		Programme de l'article 419 Année financière 1984 (estimation)	
	Nombre d'endroits subventionnés	Montant total des subventions	Nombre d'endroits subventionnés	Montant total des subventions
Alaska	190*	3 696 000 $	26	4 400 000 $**
Hawaï	0	0	0	0
Autres 48 États	202	71 667 000 $	108	33 600 000 $
Total	392	75 363 000 $	134	38 000 000 $

* Compte tenu de l'impossibilité d'obtenir des chiffres précis quant au nombre d'endroits situés "en brousse" qui ont été desservis en vertu de contrats de sous-traitance conclus par les grands transporteurs en 1978, le nombre indiqué n'est qu'une estimation.

** En vertu de l'article 419(f), les services essentiels qui sont garantis en Alaska correspondent au plus élevé des niveaux de services suivants: deux vols aller retour par semaine ou les services existant en 1976. Cette disposition a entraîné le versement de 3 500 000 $ en subventions excédentaires pour des services d'aéronefs à réaction d'Alaska Airlines offerts à 5 localités (Cordova, Petersburg, Gustavus, Wrangell et Yakutat). Cette situation va cependant être corrigée; en effet, à compter d'octobre 1986, le calcul des subventions sera fondé sur l'hypothèse que les transporteurs utilisent des aéronefs appropriés aux services considérés et non des aéronefs à réaction. On s'attend à ce que cela réduise les sommes versées en subvention en Alaska en 1987 à environ 900 000 $.

B.6 Conditions requises pour l'utilisation du programme

L'analyse de l'expérience vécue aux États-Unis relativement à l'application du programme prévu à l'article 419 de la ADA montre clairement que le succès d'un tel programme exige que les conditions suivantes soient respectées:

1. Il est essentiel que l'industrie du transport aérien de navette soit bien développée. Les types d'aéronefs dont se servent les transporteurs locaux sont en effet particulièrement bien appropriés aux genres de services qui doivent être assurés (par exemple, deux vols aller retour par jour) dans des localités où il n'y a chaque jour qu'un petit nombre de passagers qui prennent l'avion.

2. Comme il faut assurer la continuité des services aériens dans les petites localités et qu'un transporteur ne peut cesser de desservir une localité où s'applique le programme des services aériens essentiels que si un autre transporteur peut le remplacer, il faut que l'industrie du transport aérien soit assez développée et qu'il y ait un nombre suffisant de transporteurs aériens capables d'offrir des services fiables.

3. Ce programme ne visant pas à développer les services mais seulement à les conserver, il ne doit pas servir à subventionner un nombre de places supérieur à ce qui est nécessaire pour assurer les services essentiels. Afin d'éviter que cela ne se produise, la subvention devrait être basée sur le niveau minimum de service nécessaire dans la localité considérée.

4. On devrait vérifier les subventions qui sont établies à partir des prévisions à long terme relatives au nombre de passagers qui sont embarqués dans les différentes localités où s'applique le programme des services aériens essentiels. Il faudrait notamment tenir compte des revenus provenant d'autres services aériens (comme le transport du fret et du courrier) ainsi que des économies que les transporteurs peuvent réaliser lorsqu'ils desservent plusieurs localités d'une même région bénéficiant toutes du programme des services aériens essentiels. On pourrait ensuite déterminer les localités où les services aériens devraient être subventionnés de façon permanente. À long terme cependant, l'existence d'un grand nombre d'endroits ainsi subventionnés en permanence risquerait d'entraîner des coûts très élevés au trésor public, à moins qu'on établisse d'autres programmes pour éviter ce problème.

Appendice B

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

CIVIL AERONAUTICS BOARD. Competition and the Airlines: An Evaluation of Derequlation, décembre 1982.

CIVIL AERONAUTICS BOARD. Testimony of Dan McKinnon before Sub-Committee on Aviation, Committee on Public Works, U.S. House of Representatives.

CIVIL AERONAUTICS BOARD. Section 419 Subsidy Program: Discussion Paper.

CIVIL AERONAUTICS BOARD. Implementation of the Provisions of the Airline Derequlation Act of 1978, 31 janvier 1984.

COMMUTER AIRLINE ASSOCIATION OF AMERICA. The Role of Commuter Airlines in the Essential Air Service Program, avril 1979.

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA. U.S. Airline Derequlation: Implications for Canada, Série des rapports techniques, n° 11, juin 1981.

MEYER, OSTER, MORGAN, BERMAN et STRASSMAN. Airline Derequlation: The Early Experience, Auburn House Publishing Company, Boston (Mass.), 1981.

RAKOWSKI, James P. et JOHNSON, James C. "Airline Deregulation: Problems and Prospects", Quarterly Review of Economics and Business, vol. 19, n° 4, hiver 1979.

STATE OF ALASKA. Air Service in Alaska, Department of Transportation and Public Facilities, octobre 1982.

STEPHENSON, Frederick J. et BEIR, Frederick J. "The Effects of Airline Deregulation on Air Service to Small Communities", Transportation Journal, vol. 20, n° 4, été 1981.

U.S. DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. Air Service to Small Communities, mars 1976.